




3 1761 11648350 4



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116483504>



Office of the
Commissioner of
Official Languages

Commissariat
aux langues
officielles

34 Government
Publications

CA1
OL
-A56

BEYOND OBLIGATIONS

ANNUAL REPORT 2009–2010
VOLUME I



ANNUAL REPORT 2009–2010: BEYOND OBLIGATIONS—VOLUME I

THE OFFICE OF THE COMMISSIONER WOULD LIKE
TO THANK THE FOLLOWING PHOTOGRAPHERS:

Pascal Arseneau
Paul Austring
Roger Belanger
Denis Bernier
Phonse King
Sébastien Lavallée
Kevin Machida
Jean-Sébastien Racine

© Minister of Public Works and Government Services Canada 2010
Cat. No.: SF1-2010
ISBN: 978-1-100-51585-4

To reach the Office of the Commissioner of Official Languages
or to obtain a copy in an alternative format,
dial toll-free 1-877-996-6368,
www.officiallanguages.gc.ca

Printed on
recycled paper





THE SPEAKER OF THE SENATE

Ottawa

Mr. Speaker,

Pursuant to section 66 of the *Official Languages Act*, I hereby submit to Parliament, through your good offices, volume I of the annual report of the Commissioner of Official Languages covering the period from April 1, 2009 to March 31, 2010.

Yours respectfully,

A handwritten signature in black ink that reads "Graham Fraser". The signature is fluid and cursive.

Graham Fraser

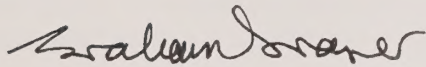
THE SPEAKER OF THE HOUSE OF COMMONS

Ottawa

Mr. Speaker,

Pursuant to section 66 of the *Official Languages Act*, I hereby submit to Parliament, through your good offices, volume I of the annual report of the Commissioner of Official Languages covering the period from April 1, 2009 to March 31, 2010.

Yours respectfully,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Graham Fraser". The signature is fluid and cursive, with the first name "Graham" written in a larger, more prominent script than the last name "Fraser".

Graham Fraser

TABLE OF CONTENTS

SUMMARY

Promoting linguistic duality	III
Official languages governance	IV
Language of work	VI
Recommendations	IX

FOREWORD BY GRAHAM FRASER

Linguistic duality and Canadian identity: From obligation to value	X
--	---

AWARD OF EXCELLENCE

Promotion of linguistic duality	XVI
---------------------------------------	-----

CHAPTER 1

Vitality and learning: Investing in linguistic duality	2
Promoting second-language learning	3
In search of a learning continuum	3
A positive step: The signing of a new protocol for agreements	4
Federal investments that benefit everyone	5
Establishing and testing a common framework of reference for languages for Canada	7
Strengthening community vitality	8
Commendable community projects	8
Paralyzing delays	9
A persistent problem	10
Barriers must be eliminated	12
Building on the 40th anniversary of the <i>Official Languages Act</i>	14

CHAPTER 2

The federal government must get back on course	16
Governance matters!	16
When airports neglect the rights of the public	19
Nunavut changes the rules	21
A year of major changes	22
A risky governmental approach	24
Not too late to get back on course	25
Decentralization or erosion?	26

CHAPTER 3

Leaders wanted	28
Two inspiring stories	28
Janet Bax: "French has always been part of my life."	28
Lisette Bonilla: "Everyone here feels free to use the language of their choice."	30
There is still a lot of work to do	31
Strengthening official bilingualism in the public service: Possible solutions	33
Leadership is key	33
The power of example	35
An engine of change	36
Innovate to stay on course	36
Linguistic duality in the workplace: An important value	39

CONCLUSION

Linguistic duality: A value and an advantage to harness	42
---	----

APPENDICE

Studies published in 2009–2010	44
Raising our game for Vancouver 2010: Towards a Canadian model of linguistic duality in international sport—A follow-up	45
Two languages, a world of opportunities: Second-language learning in Canada's universities	46
Vitality indicators 3: Rural Francophone communities in Saskatchewan	47
Important language rights decisions	49
The <i>Nguyen and Bindra</i> cases	49
The <i>Caron</i> Case	51

SUMMARY

This is the fourth annual report by Graham Fraser as Commissioner of Official Languages. It is being tabled only a few months after the end of the Vancouver Winter Olympic Games.¹

In some ways, the Olympics were an event that allowed Canadians and the whole world to see that Canada has made a lot of progress towards the equality of English and French since the *Official Languages Act* was introduced in 1969.

In other ways—though, as the Commissioner notes in his foreword—the Olympics showed that, four decades after the introduction of the Act, “linguistic duality is not yet perceived by many Canadians as a central part of Canadian identity.”

However, as the Commissioner points out, “we would make great progress as a country if we recognized the other language for the huge asset that it is—not as an obligation, an imposition or a concession.”

¹ The presence of English and French at the Vancouver Olympic Games will be addressed in a special report by the Commissioner that will be published in the fall of 2010.

A TWO-PART ANNUAL REPORT IN 2009–2010

The 2009–2010 annual report of the Commissioner of Official Languages consists of two volumes. An analysis of institutions' compliance will be found in the second volume. This volume will contain the performance report cards on how select federal institutions apply the *Official Languages Act*.

The second volume of the annual report will be published in the fall of 2010.

PROMOTING LINGUISTIC DUALITY

Entitled "Vitality and Learning: Investing in Linguistic Duality," Chapter 1 shows that promoting linguistic duality in Canadian society means, among other things, promoting English and French second-language learning among Canadians and strengthening the vitality of official language minority communities.²

The chapter points out that the absence of a true continuum of language-learning opportunities for Canadians compromises their ability to acquire language skills, which are increasingly in demand in both the public and private sectors.

Year after year, many students want to enrol in French immersion but are not able to do so, often due to a lack of space in existing programs or due to funding problems that threaten the survival of these programs.

Other students have had to give up on the idea of perfecting the language skills they acquired in primary and secondary school at university, because very few post-secondary institutions give their students the opportunity to take courses within their field in the official language of their choice.

In this context, the renewal of the Protocol for Agreements for Minority-Language Education and Second-Language Instruction is good news. However, it is unfortunate that we are still waiting for most bilateral agreements between the federal government and the provinces and territories to be signed and that the associations and groups involved are not always properly consulted.

With regard to increasing the number of second-language courses in universities, the Commissioner reiterates what he recommended in his study entitled *Two Languages, a World of Opportunities: Second-Language Learning in Canada's Universities*,³ namely that the Government of Canada, along with the provincial and territorial governments, establish a new fund that would help universities achieve this objective.

The Commissioner also believes that the Government of Canada should use its important role as Canada's largest employer to urge universities to encourage students to acquire solid second-language skills.

2 Throughout the report, the term "official language communities" is used to identify official language minority communities.

3 Office of the Commissioner of Official Languages, *Two Languages, a World of Opportunities: Second-Language Learning in Canada's Universities*, Ottawa, 2009. On-line version (www.officiallanguages.gc.ca/html/stu_etu_102009_e.php) consulted March 31, 2010.

Lastly, the Commissioner encourages the Government of Canada and the education community to adopt a system similar to the Common European Framework of Reference for Languages. This kind of system would enable postsecondary institutions to set student language objectives that meet federal public service needs.

Chapter 1 also addresses the unacceptable delays noted in 2009–2010 with regard to the signing of some agreements between federal institutions and organizations representing official language communities. The delays had a destabilizing effect on the communities.

The Commissioner acknowledges that the Honourable James Moore, Minister of Canadian Heritage and Official Languages, during his appearance before the House of Commons Standing Committee on Official Languages on October 29, 2009, indicated that he intends to address the communities' concerns with regard to the delays in processing applications.

Finally, the Commissioner is disappointed that some programs set out in the *Roadmap for Canada's Linguistic Duality 2008–2013: Acting for the Future* have been slow to start or are still not off the ground. He believes that the government should accelerate the implementation of the Roadmap 2008–2013 in cooperation with official language communities.

OFFICIAL LANGUAGES GOVERNANCE

In Chapter 2, entitled "The Federal Government Must Get Back on Course," the Commissioner reiterates his conviction that governance plays a vital role in official languages.

As a matter of fact, the changes made by the federal government in how it manages the official languages file (i.e. how it applies the principles of good public governance, such as accountability, transparency and responsiveness, and efficiency and effectiveness) have a concrete and often significant impact on the Canadian public, especially official language communities.

For instance, governance issues cause almost all the airport authorities to give the provisions of the *Official Languages Act* a more limited scope than the Canadian government did when it was managing Canada's major airports.

Still, a change in governance can also have a positive impact. For example, the collaborative approach adopted by the Government of Nunavut to establish new official languages legislation could significantly improve the language situation in the territory.

In light of these facts, it is worrisome that the federal government did not apply all of the principles of sound public governance when it reorganized the official languages function within the Treasury Board Secretariat.

As chapter 2 points out, the Treasury Board Secretariat's Centre of Excellence for Official Languages has seen a considerable drop in its workforce in recent years.

The Centre of Excellence for Official Languages also underwent a major restructuring of its activities in August 2009. As a result, the Treasury Board Secretariat no longer deals with federal institutions through the use of experts on official languages issues and it no longer provides interpretation of the *Official Languages Act* nor of policies related to official languages issues that concern only one institution.

The Commissioner believes that it is still too early to determine the ultimate impact that this past year's changes will have on linguistic duality. However, he thinks that the federal government has not set off on the right foot with regard to the transformations that are being undertaken.

First, the federal government took action without consulting the different parties likely to be affected by the changes, in particular, departmental official languages coordinators and community representatives. In addition, no action has been planned to prevent federal institutions from adopting a narrow interpretation of the *Official Languages Act*.

A number of official languages champions in federal departments and agencies fear that the massive loss of expertise at the Treasury Board Secretariat will have a significant impact on the institution's ability to effectively implement the *Official Languages Act*.

Finally, there is cause for concern about the Treasury Board Secretariat's current capacity to fully exercise its responsibilities. For instance, one wonders whether the necessary expertise and workforce continue to be in place in order to assess the impact and coordinate an appropriate response with regard to the 2011 census results.

However, the Commissioner believes that the changes made by the federal government to official languages governance could still have a positive (or neutral) impact if some significant issues are quickly addressed.

The federal government should first put measures in place to ensure that federal institutions and their senior executives fully assume their official languages responsibilities.

Next, the federal government should ensure that federal institutions have, at all times, the necessary means to effectively perform their official languages roles.

Finally, by demonstrating increased leadership, federal government managers can mitigate the risk that the recent changes to official languages governance will have a negative impact.

The Commissioner of Official Languages concludes Chapter 2 by expressing his hope that, before taking action in the future, the federal government will first consult all key players that would be affected by any changes to the structure of official languages governance. The Commissioner also expects that

any decentralization or privatization or any shift in responsibility be accompanied by the adoption of measures that will enable all parties concerned to continue to effectively fulfill their official languages obligations.

When making these types of changes, the federal government must also ensure that central agencies can continue to play the key role of coordinators and agents of change.

LANGUAGE OF WORK

Chapter 3, “Leaders Wanted,” opens with two inspiring stories that show that, on occasion, the situation of English and French as languages of work in the federal government reflects the vision set out by legislators in the *Official Languages Act* and by the Commissioner in his 2008–2009 annual report.⁴

According to this vision, federal employees should be proud to work in an environment that values and encourages the use of both official languages.

However, the Government of Canada is still far from having eliminated all the obstacles that hinder the full recognition and use of English and French as languages of work in the public service.

The Office of the Commissioner’s studies, investigations, and analyses of complaints since 2004 have shown that, in all designated bilingual regions, Anglophone and Francophone public servants in minority settings struggle to have all their

language rights recognized. Many of them find it difficult to obtain training in the official language of their choice or to participate in meetings where they can use either English or French.

In light of these findings, the Commissioner believes that leaders of federal departments and agencies must send an unequivocal message that it is in no way personally or professionally detrimental for employees to fully exercise their language rights under the *Official Languages Act*.

According to the Commissioner, a range of solutions must be applied simultaneously to transform the public service into a workplace where English and French are on an equal footing.

First and foremost, as noted by Monique Collette, President of the Atlantic Canada Opportunities Agency, in a report that she prepared following a request by the Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet,⁵ all federal managers need to demonstrate increased leadership.

In terms of leadership, senior managers are not the only ones with the power to change things, according to Collette. Middle managers are also an important part of the success, or the stagnation, of linguistic duality in the public service. In order to gain a fuller understanding, the Commissioner has recently initiated a study on leadership in a bilingual public service.

⁴ Office of the Commissioner of Official Languages, *Annual Report 2008–2009: Two Official Languages, One Common Space. 40th anniversary of the Official Languages Act*, Ottawa, 2009, p. 22. On-line version (www.officiallanguages.gc.ca/docs/e/ar_ra_e.pdf) consulted March 31, 2010.

⁵ Monique Collette, *Workplace and Workforce Task Force. Compendium of Practical Approaches*, Ottawa, 2009. On-line version (www.cspc-efpc.gc.ca/pbp/pub/pdfs/ww-cpa-eng.pdf) consulted on March 31, 2010.

Along the same lines, to create a workplace that is conducive to the use of English and French, managers at all levels must lead by example. By actively using both official languages at work, managers at an organization or agency show their employees that using or learning English or French as a second language is an important value that benefits the institution.

Unfortunately, a number of managers still do not use their second official language, thus setting the wrong example for their colleagues and employees. Managers should recognize linguistic duality as a value, not just a requirement to be satisfied or, at times, circumvented.

The Commissioner believes that to be able to serve as examples, managers are responsible for acquiring and maintaining the language skills necessary to promote linguistic duality in the workplace and that institutions are responsible for fully supporting managers in this regard.

Federal institutions must provide opportunities for managers who have recently completed a second-language course to immediately put their new knowledge and skills into practice in concrete projects. On the other hand, employees are sometimes unfamiliar with the language-of-work provisions of the Act, and federal institutions should ensure that these are better communicated.

The participants in a language-of-work forum organized in February 2009 by the Office of the Commissioner's Young Professionals Network stressed that public service employees must not hesitate to assert their language rights at all times, as this would inspire their colleagues to do the same.

Finally, federal institutions and central agencies should not hesitate to design, test and adopt promising new methods when traditional approaches fail to produce results.

For example, by working more closely with universities to strengthen the language skills of graduates seeking a career in the public sector, the Commissioner believes that the Government of Canada could reduce the costs of official bilingualism in the public service.

The government should also seek innovative solutions in order to ensure that knowledge-sharing tools used by departments and agencies (e.g. GCPEDIA) accommodate both English and French.

The Commissioner ends the chapter by reiterating that the Language of Work section of the *Official Languages Act* has lost none of its relevance.

Citizens being served by their federal government must be able to use the official language of their choice—regardless of any global language trends. In the same vein, those Canadians who belong to Anglophone and Francophone minority communities still want the opportunity to live and thrive in their language, both at home and at work.

These are some of the compelling reasons why the federal government must continue the efforts it has made over the past four decades to ensure full equality for English and French in the federal public service.

Since the right of employees to work in the official language of their choice also has a positive impact on official language community vitality, the Commissioner believes that the time has come to consider extending this right beyond the regions that are currently designated bilingual.

The Commissioner recommends that, with regard to the implementation of the *Protocol for Agreements for Minority-Language Education and Second-Language Instruction for 2009–2010 to 2012–2013*, the Minister of Canadian Heritage and Official Languages actively encourage all provinces and territories to consult all concerned associations and groups so that the bilateral accords can be more effectively designed and applied, and their impact appropriately assessed.

The Commissioner recommends that the Minister of Canadian Heritage and Official Languages report, by March 31, 2011, on the actions that he has taken to speed up the signing and implementation of collaboration agreements and other agreements between the federal government and official language minority communities. The Minister is asked to indicate in his report how he has ensured that community organizations receive one quarter of their funding by April 1 of each fiscal year.

The Commissioner of Official Languages recommends that the Prime Minister take all required measures to ensure that new initiatives in alternative modes of service delivery (privatization; partnership or decentralization agreements) do not adversely affect the language rights of Canadians—in particular, members of official language minority communities.

The Commissioner of Official Languages recommends that the Clerk of the Privy Council make the use of English and French as languages of work in federal institutions a significant priority within the framework of any initiative related to Public Service renewal and improved services for Canadians.

More specifically, the Commissioner recommends that senior officials manage the human resources of their department or agency by applying the most promising practices advanced in Monique Collette's report.

The Commissioner also recommends that senior officials report to the Clerk of the Privy Council on the measures they have taken to provide their staff with more opportunities to work in the official language of their choice.

A black and white portrait of Graham Fraser, a middle-aged man with glasses, wearing a dark suit, white shirt, and a striped tie. He is standing in front of a dark, textured background.

LINGUISTIC DUALITY AND CANADIAN IDENTITY: FROM OBLIGATION TO VALUE

The year of celebration of the 40th anniversary of the *Official Languages Act* and the beginning of the fifth decade of language policy provided a number of opportunities to evaluate progress that has been made, and what remains to be done. The paradox of social change is that once it occurs, it is no longer noticed. No one pays attention to Canada's use of the metric system, or the fact that drivers and their passengers automatically attach their seatbelts, or that there is no longer smoking in restaurants. The transition to the full recognition of Canada's linguistic duality is not yet complete; challenges remain.

The Vancouver 2010 Olympic and Paralympic Winter Games were extraordinary events—by turns exciting, welcoming, spectacular and, sometimes, disappointing. The spotlight of the world focussed on Canada, and millions of Canadians were caught up in the drama, the excitement, the suspense and the spectacle.

GRAHAM FRASER

Coming on the heels of the events marking the 40th anniversary of the *Official Languages Act*, the Olympics also provided a unique lens through which to observe both how far the country had come since 1969 in terms of official languages, and how far it still had to go.

A great deal of effort was made by federal institutions and the Vancouver Organizing Committee for the 2010 Olympic and Paralympic Winter Games to ensure that they could offer services in both languages, and, even though a more complete evaluation has to be completed, there were many positive achievements. Signs and directions were in both English and French. Announcements, introductions and medal ceremonies—as the protocol of the Olympic Games requires, since French and English are the official languages of the Games—were in both languages. Documents and athlete biographies were available in both languages. Families of French-speaking athletes were greeted and accompanied by bilingual volunteers. A number of volunteers wore buttons saying “Bonjour” and were able to greet visitors in both languages.

Thanks to openness and flexibility on the part of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) and to a public-spirited gesture by the cable companies, French-language coverage of the Olympic Games was available on Cable Public Affairs Channel (CPAC) across Canada. Federal institutions like Canada Post, the Royal Canadian Mint and the CBC/Radio-Canada used their Vancouver offices to display

bilingual banners or electronic bulletins. Air Canada made a substantial investment to ensure that passengers would be served in both languages in Vancouver. Private sponsors joined in: the signage outside The Bay was in both languages, and Coca-Cola had bus shelter ads in French as well as in English. Four decades ago, such a display of signs in both languages provoked vandalism; at Vancouver 2010, there were no reports of any such thing.

There was a festive mood in the city, and cultural activities in French became part of the celebration. The *Vancouver Sun* awarded La Place de la Francophonie a gold medal for its dynamic programming.

Perhaps most important, there were a striking number of medal-winning Canadian athletes who were equally inspiring and eloquent in both English and French. Alexandre Bilodeau, Maëlle Ricker, Joannie Rochette, Jennifer Heil, Sidney Crosby, Roberto Luongo, Jonathan Toews, Charles Hamelin, Kristina Groves, Clara Hughes, Jasey-Jay Anderson, Gina Kingsbury and Chandra Crawford—all of them are impressively bilingual. From one Olympic Games to the next, their numbers grow, as does the powerful message they send.

Unfortunately, for many Canadians those achievements were overshadowed by a sense of disappointment at how the country was presented in the Opening Ceremonies. Aside from the presentation of athletes and the comments related to the protocol of the Olympic Games, English was overwhelmingly

predominant in the cultural component. There was no French heard in the narrative presentation of the cultural display—a poetic description of winter by François-Xavier Garneau was even translated into English—and the only French-language cultural contribution was at the very end of the show: the singing of “Un peu plus haut, un peu plus loin” by Garou. My office is investigating many complaints that we received on the Opening Ceremonies.

The Closing Ceremonies were an improvement, and many French-speaking Canadians who felt bitterly offended by the Opening Ceremonies were buoyed, like so many in the rest of the country, by the euphoria that the 17 days in Vancouver generated.

However, the complaints about the absence of French in the Opening Ceremonies—which generated counter-complaints that there was too much French—deserve a broader process of reflection that goes beyond the responsibility of the Office of the Commissioner of Official Languages to investigate complaints. How does Canada present itself to the world? How does that presentation reflect its linguistic duality? To what extent is the fact that Canada has two official languages a central part of the country’s identity, and understood as such? How can that identity be projected in an inclusive and comprehensive fashion so that all Canadians see an image that they consider reflective of the country they are part of? How can Canada move beyond the idea of official bilingualism as a series of obligations to perceive linguistic duality as a value?

There are no easy answers to these questions. But as the *Official Languages Act* enters its fifth decade, it is important that they be addressed.

2009, as the 40th anniversary of the *Official Languages Act*, has provided an opportunity to reflect on the progress that has been made and the challenges that remain in terms of achieving the objectives of the Act. The Office of the Commissioner organized a conference to mark the anniversary with the Association of Canadian Studies, as did the Faculty of Law at the University of Ottawa and a number of federal institutions. My office also organized an exhibition of caricatures at Library and Archives Canada—which resulted in a show that travelled across the country.

In addition, the Fédération des communautés francophones et acadienne (FCFA) du Canada produced a report calling for a fresh look at the Act, the regulation, and the role of the Commissioner.

There is no question that the federal government has made significant progress in terms of introducing systems of obligations with respect to language. Positions and regions have been designated and there are clear requirements in terms of language of service and language of work; there is a network of official languages champions; there are accountability and reporting requirements.

In his book, former official languages commissioner Maxwell Yalden described the *Official Languages Act* as “probably the most successful piece of social legislation to emerge from the

federal administration since the war.” He may be right; certainly, as he went on to say, “it has brought about very significant change with a minimum of disruption.”¹ Individuals receive services and communities receive support in a way that had not been contemplated before the Act was introduced, and the federal government has, despite the hiccups, obstacles and complaints, succeeded in requiring a level of bilingualism among its senior executives that was difficult to imagine four decades ago.

Some senior officials and Canadian ambassadors make a point of using both English and French in their public announcements to send the message that linguistic duality is a key element in Canadian identity. William Elliott, commissioner of the Royal Canadian Mounted Police (RCMP), makes a point of using both languages in his remarks, wherever he is in the country. “It is quite important for me as Commissioner to demonstrate we are a national institution,” he told me, referring to his meetings with RCMP members across Canada.²

This is an important signal for senior officials to send to their employees. It not only reinforces that the public service must be able to serve all Canadians, it underlines the fact that, in parts of the country, public servants have the right to choose the official language they want to work in. In addition to the question of promoting linguistic duality and the issue of governance, this annual report examines the right of public servants to work in the official language of their choice.

Giving public servants that right in 1988 was a radical act that empowered employees in a dramatic way. Much of what a public servant does is established by government policy, Treasury Board guidelines, collective agreements or departmental directives. But in certain regions, i.e. the National Capital Region and parts of Ontario and Quebec as well as New Brunswick, it is the employee who has the right to decide the language in which he or she will write memos and briefing notes, speak at meetings or be evaluated. But if that right is not exercised, it is undermined and eroded; it is a classic case of “use it or lose it.”

The Speech from the Throne on March 3, 2010 not only reiterated the government’s commitment to the *Roadmap for Canada’s Linguistic Duality 2008–2013: Acting for the Future*, it defined official bilingualism as a key Canadian value: “Canada’s two official languages are an integral part of our history and position us uniquely in the world.”³

But there are still countless indications that federal institutions continue to see linguistic duality as a burden rather than a value; an afterthought rather than a reflex; a legal requirement to be handled and managed rather than an instinctive behaviour and a source of organizational identity and pride. Actively offering services to Canadians in the official language of their choice is not simply a legal obligation; it is a matter of respect both for individuals and communities. It represents an approach that former South African Constitution Court Judge

1 Maxwell Yalden, *Transforming Rights: Reflections from the Front Lines*, Toronto, 2009, p 47.

2 William Elliott, Personal interview with Graham Fraser, December 18, 2009.

3 Government of Canada, *Speech from the Throne*, Ottawa, March 3, 2010. On-line version (www.discours.gc.ca/eng/media.asp?id=1388) consulted March 31, 2010

Albie Sachs has called “dignitarian.” As Sachs put it, “Respect for human dignity united the right to be autonomous with the need to recognize that we all live in communities.”⁴

However, despite all the progress that has been made, the series of obligations have yet to be transformed into values that are cherished by the country as a whole. As demonstrated by the Olympic ceremonies and the reactions they provoked, linguistic duality is not yet perceived by many Canadians as a central part of Canadian identity.

In order for this to be the case, Canadians have to feel a sense of ownership of the other official language—even if they do not speak it. They would feel that an event was not a national event if both languages were not used. They would feel that part of that sense of familiarity and relief that accompanies coming home from abroad is characterized by hearing and seeing both official languages in airports or railway stations. The presence of both English and French would be a critical marker, a crucial identification, a signal that “This is Canada.” Similarly, the absence of both languages would convey that this was a local event, perhaps a community or regional event

in an area where only one language is spoken—but not a national event, or an event where Canada presents itself to the world.

The Canadian reality is that we consist of two unilingual linguistic majorities: English-speaking and French-speaking. While there are more bilingual Canadians now than ever before, they are a minority among both English-speaking Canadians and French-speaking Canadians. This will probably always be the case.

But we would make great progress as a country if we recognized the other language for the huge asset that it is—not as an obligation, an imposition or a concession, but as a central part of Canadian identity.



GRAHAM FRASER

COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES

⁴ Albie Sachs, “The Judge who Cried: The Judicial Enforcement of Socio-Economic Rights,” in *The Strange Alchemy of Life and Law*, Toronto, 2009, p. 173.



PROMOTION OF LINGUISTIC DUALITY

Claudette Paquin, Chief Executive Officer of TFO, Ontario's French-language educational and cultural television channel, has won the second annual Award of Excellence—Promotion of Linguistic Duality.

Created in 2009 by the Commissioner of Official Languages, this award recognizes an individual or organization that is not subject to the federal *Official Languages Act* but whose leadership has strengthened French or English in Canada or abroad or has contributed to the development of Canada's official language minority communities.

Ms. Paquin has worked for Toronto-based TFO over the past 20 years of her career. Under her leadership, TFO has increased its offering of educational and cultural content through innovative programming such as *FranCœur*, the first major French-language Canadian dramatic series produced outside Quebec. TFO has also extended the reach of its signal and now serves New Brunswick, Quebec and Manitoba.

CLAUDETTE PAQUIN, TORONTO

These achievements have created rewarding opportunities in audiovisual production, a sector where Francophone communities have traditionally been under-represented. More Canadian youth can now benefit from TFO's outstanding tools in the areas of French-language teaching and Francophone cultural promotion.

Ms. Paquin is also responsible for guiding TFO through the process by which, in 2007, it became a stand-alone organization, fully independent from TVOntario. In the words of Madeleine Meilleur, Ontario's Minister Responsible for Francophone Affairs, this major change allowed TFO to "grow and live up to the aspirations of all Francophones in the province."¹

Ms. Paquin holds a bachelor's degree in Social Sciences from the University of Ottawa and a Master of Business Administration from Queen's University. She has received the Ontario Ordre de la Pléiade and the Ordre des francophones d'Amérique and sits on the boards of directors for TV5, Montfort Hospital, La Cité collégiale, and the Canadian Foundation for Cross-Cultural Dialogue.

1 Office of Francophone Affairs, *McGuinty Government Makes Tfo Self-Governing*, press release, Ottawa, June 29, 2006. On-line version (www.ofa.gov.on.ca/en/news-060629.html) consulted March 31, 2010.



KATIE ZEMAN, OTTAWA

VITALITY AND LEARNING: INVESTING IN LINGUISTIC DUALITY

Promoting linguistic duality in Canadian society means, among other things, strengthening the vitality of official language minority communities¹ and promoting English and French second-language learning among Canadians.

These two elements are closely linked. On the one hand, the presence of a large pool of bilingual workers helps organizations, particularly the Government of Canada, better serve Canadians—especially, members of official language communities—in the language of their choice. On the other hand, strengthening the place of both official languages in the public sphere encourages Canadians to learn English or French as a second language.

It is crucial that the federal government pay close attention to both aspects.

Unfortunately, the absence of a true continuum of language-learning opportunities for Canadians compromises the ability to acquire language skills, which are increasingly in demand in both the public and private sectors. In addition, in 2009–2010, the federal government's delays in signing certain financial agreements with official language community development organizations have had a negative impact on the vitality of the communities.

¹ Throughout the report, the term "official language communities" is used to identify official language minority communities.

TWO KEY INSTRUMENTS IN THE GOVERNMENT'S WORK TOWARDS LINGUISTIC DUALITY

As part of its Official Languages Support Programs, Canadian Heritage signs collaborative agreements with organizations representing official language minority communities. These agreements aim to support the vitality and strengthen the capacity of the communities as well as to promote multisectoral coordination and cooperation. Each agreement has a budget envelope that is provided in the form of grants or contributions. These funds are used to finance operations and projects of over 350 national, provincial and regional organizations.

In addition, the *Roadmap for Canada's Linguistic Duality 2008–2013: Acting for the Future* is one of the primary instruments the government has put in place to solidify its commitment towards linguistic duality. The Roadmap 2008–2013 (\$1.1 billion over 5 years), serves to fund initiatives, projects and networks of key players. It supports the vitality of official language communities and promote English and French second-language learning in Canada. Fourteen federal institutions are working to implement the Roadmap 2008–2013 in various sectors, such as health, the economy, immigration, education and justice.

PROMOTING SECOND-LANGUAGE LEARNING

IN SEARCH OF A LEARNING CONTINUUM

Katie Zeman grew up in northern British Columbia, in an English-speaking family.² Enrolled in French immersion from Grade 6 to Grade 12, she then went on to earn a bachelor's degree in Canadian Studies at Campus Saint-Jean, the French-language campus of the University of Alberta.

To improve her French, Ms. Zeman took part in a number of summer activities. For example, she participated in the Quebec-Alberta Student Employment Exchange Program and she had the opportunity to work as a bilingual tour guide at the Parc national de la Jacques-Cartier, near Québec City.

Today, Ms. Zeman works at the Library of Parliament in Ottawa. When she recalls the path that brought her here, she says: "French immersion helped me improve my French and gave me a good sense of Canada's diversity by [giving me the opportunity to meet] other young people from coast to coast. Being bilingual has really opened up a lot of doors for me."

Katie Zeman's experience is similar to that of many young Canadians who, each year, learn Canada's other official language and become familiar with Anglophone or Francophone culture by taking advantage of support from the federal government, the provinces and territories, and their partners.

2 Story of Katie Zeman reported in "Total Immersion," *Beyond Words*, Issue 3. On-line version (www.officiallanguages.gc.ca/newsletter_cyberbulletin/zeman_e.htm) consulted March 31, 2010.

However, Katie Zeman's story is not representative of the experience of most young Canadians. Year after year, many students want to enrol in French immersion but are not able to do so. In some cases, there are not enough places in existing programs. In other cases, funding problems threaten the survival of very popular immersion programs.³

Other students would like to perfect the language skills they acquired in primary and secondary school by pursuing university studies in their second language. However, as the Office of the Commissioner found in its study *Two Languages, a World of Opportunities: Second-Language Learning in Canada's Universities*,⁴ this option is currently not readily available. In Canada, very few post-secondary institutions give their students the opportunity to take courses within their field in the official language of their choice.

Consequently, there is still much work to do so that young people can learn English or French as a second language if they so desire.

A POSITIVE STEP:

THE SIGNING OF A NEW PROTOCOL FOR AGREEMENTS

In September 2009, the federal government and the Council of Ministers of Education, Canada announced, the signing of the new *Protocol for Agreements for Minority-Language Education and Second-Language Instruction for 2009–2010 to 2012–2013*.

This is good news because, under this new agreement, the federal government will provide the provinces and territories with \$345 million between now and 2012–2013 to support second-language instruction. It will also provide \$593 million to improve instruction offered in the language of the minority. Finally, the protocol stipulates that, during the period in question, the Government of Canada will invest over \$96 million towards the implementation of the Explore and Destination Clic exchange programs and the Odyssey language assistant program.⁵

However, it is unfortunate that, in most cases, we are waiting for bilateral agreements between the federal government and the provinces and territories on second-language instruction and minority-language education.

3 See, for example, the Fédération des francophones de la Colombie-Britannique press release on this subject: *Des répercussions inquiétantes pour les programmes et les jeunes en immersion*, Vancouver, January 26, 2010. On-line version (www.lacolumbiebritannique.ca/media/CoupuresCS.pdf) consulted March 31, 2010. In French only.

4 Office of the Commissioner of Official Languages, *Two Languages, a World of Opportunities: Second-Language Learning in Canada's Universities*, Ottawa, 2009. On-line version (www.officiallanguages.gc.ca/html/stu_etu_102009_e.php) consulted March 31, 2010.

5 Under the Protocol, the federal government will provide a total of \$938 million to provincial and territorial governments, which is only a one-percent increase over the previous period.

It is also regrettable that the provisions of the protocol that deal with the importance of provinces and territories consulting the associations and groups affected by these two issues are not applied equally from one location to another. And yet, applying this sound governance principle would make it possible to better define the needs that the bilateral agreements should serve to meet. This would also make it possible to ensure an effective implementation of the projects that fall under these agreements and to make sure that the performance objectives set out in the protocol are met. The Commissioner welcomes the inclusion of such targets in the protocol, which has not been done before. The signatories of the protocol would, however, have to be transparent in terms of how the amounts would actually be spent.

The Commissioner recommends that, with regard to the implementation of the *Protocol for Agreements for Minority-Language Education and Second-Language Instruction for 2009–2010 to 2012–2013*, the Minister of Canadian Heritage and Official Languages actively encourage all provinces and territories to consult all concerned associations and groups so that the bilateral accords can be more effectively designed and applied, and their impact appropriately assessed.

FEDERAL INVESTMENTS THAT BENEFIT EVERYONE

Increasing the number of second-language courses in universities is another important issue, one that the Commissioner discussed in greater depth in his study entitled *Two Languages, a World of Opportunities: Second-Language Learning in Canada's Universities*.⁶

In the current economic context, in order to be internationally competitive, it is becoming increasingly necessary to improve opportunities for university students to learn English or French as a second language, thus enhancing the language skills and performance of future Canadian workers. But to do this, we need planning, coordination, and strong government leadership.

In his study, the Commissioner recommends that the Government of Canada, along with the provincial and territorial governments, establish a new fund that would give universities the financial assistance they need in order to develop and implement new initiatives to improve second-language learning opportunities. The Commissioner also believes that the Government of Canada should use its position as Canada's largest employer to incite universities to encourage students to acquire solid second-language skills in English or French.

6 Office of the Commissioner of Official Languages, *Two Languages, a World of Opportunities*.

These initiatives would have a positive impact on the Canadian economy, such as greater interprovincial mobility for many workers. Improving the second-language skills of university graduates would also benefit Canadian businesses, which face increasingly competitive international markets. Hiring bilingual university graduates would help businesses benefit from future free trade between Canada and the European Union.

The Government of Canada would also benefit from an increased number of bilingual students graduating from university. As the House of Commons Standing Committee on Official Languages pointed out in a revealing report,⁷ federal institutions are the largest employer of bilingual personnel in Canada. They have undertaken a major effort to renew their workforce, which will lead them to annually recruit 5,000 young Canadians who can speak English and French.

THE CANADA SCHOOL OF PUBLIC SERVICE SETS AN EXAMPLE

In October 2009, the Government of Canada announced that students from about 10 Canadian universities will soon have the opportunity to use the tools created by the Canada School of Public Service for learning English or French as a second language. At the beginning and at the end of this pilot project, the Public Service Commission will perform an official assessment of the students' language skills based on the official language qualification standards of the public service. The results of the evaluation will be valid for five years.

The Commissioner of Official Languages applauds the launch of this exemplary pilot project, which is one of the commitments made by the federal government in the *Roadmap for Canada's Linguistic Duality 2008-2013: Acting for the Future*. He hopes that the evaluation aspect of this project will constitute the first step in a larger effort that will allow university students to determine, before they even graduate, whether they satisfy the qualification standards for positions requiring the use of both official languages in federal departments and agencies.

⁷ House of Commons Standing Committee on Official Languages, *5,000 Bilingual Positions To Be Filled Every Year: The Role Of Postsecondary Institutions In Promoting Canada's Linguistic Duality*, Ottawa, 2009. On-line version (http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/collection_2009/parl/XC60-402-1-1-01E.pdf) consulted March 31, 2010.

ESTABLISHING AND TESTING A COMMON FRAMEWORK OF REFERENCE FOR LANGUAGES FOR CANADA

Since 2006, the Council of Ministers of Education, Canada (CMEC) has been considering the possibility of adapting the Common European Framework of Reference for Languages to Canadian reality.⁸ In February 2010, CMEC published the document *Working with the Common European Framework of Reference for Languages (CEFR) in the Canadian Context* to stimulate discussion by departments of education and key players on the potential use of the CEFR in Canada. It should be noted that it is important for all of the key actors to work together on this project if a similar framework is to become a reality in Canada.

Adopting a common framework would have many advantages for Canadians. As stressed by Laurens Vandergrift, a researcher at the University of Ottawa Second Language Institute, a common framework can “serve as a bridge between the formal education system and the world of business and industry by providing common terminology and a framework for describing language proficiency for purposes of work and accreditation.”⁹

In concrete terms, creating a common Canadian framework would help schools ensure that their students acquire the second-language skills needed for admission to the postsecondary institution of their choice. This kind of framework would also enable postsecondary institutions to set student language objectives that meet employers’ needs (for example, a graduate in public administration would need a particular skill level in French written comprehension and another for oral comprehension).

For the past few years, a number of good initiatives related to the framework have been launched. For instance, in 2009, the Canadian Association of Second Language Teachers, which has been looking at this issue since 2006, has been working with teachers to test a tool related to the framework: the professional portfolio. This tool helps teachers “maintain and develop their language proficiency throughout their professional career.”¹⁰

8 Created with the support of the Council of Europe, “[the Common European Framework of Reference Languages] provides a practical tool for setting clear standards to be attained at successive stages of learning and for evaluating outcomes in an internationally comparable manner.” See Council of Europe, *Common European Framework of Reference for Languages: Learning, Teaching, Assessment (CEFR)*. On-line version (www.coe.int/t/dg4/linguistic/cadre_EN.asp) consulted March 31, 2010.

9 Laurens Vandergrift, *Proposal for a Common Framework of Reference for Languages for Canada*, Gatineau, 2006, p. 32. On-line version (www.bcatml.org/Vandergrift-CEFRinCanada.pdf) consulted March 31, 2010.

10 Michael Salvatori and Alina MacFarlane, *Profile and Pathways. Supports for Developing FSL Teachers’ Pedagogical, Linguistic, and Cultural Competencies*, Ottawa, 2009, p. 21. On-line version (www.caslt.org/pdf/en/what-we-do/caslt-panorama-profilepathways-e.pdf) consulted March 31, 2010.

STRENGTHENING COMMUNITY VITALITY

COMMENDABLE COMMUNITY PROJECTS

In 2008–2009, the Office of the Commissioner of Official Languages conducted a series of studies on Francophone communities in British Columbia, Alberta and Saskatchewan. These studies sought to produce a better understanding of the factors that affect the vitality of an official language community.

The studies highlighted, for example, a rural development initiative undertaken by the Saskatchewan Francophone community and entitled *Projet d'alternative de développement rural : le terroir*.

The project was developed by the Assemblée communautaire francophone and the Institut français of the University of Regina in response to the major challenges faced by the rural area encompassing St. Isidore-de-Bellevue, St. Louis, Domremy, Hoey and Duck Lake: outward migration, an aging population and the loss of small agricultural producers. The purpose of the project is to promote the history, customs and products of the Francophone region in accordance with the principles of sustainable development. "I have never seen so much diversity, so much potential in terms of product development,"¹¹ said Josée Bourgoin, coordinator of this initiative.

¹¹ Television interview by Katherine Brulotte, "La région de Bellevue se prépare pour une opération séduction grâce à sa géographie et à ses produits du terroir," *Le Téléjournal / Saskatchewan*, aired May 7, 2008. On-line version (www.radio-canada.ca/regions/Saskatchewan/Tele/Chroniques/terroir_29600.shtml) consulted March 31, 2010. In French only.



MICHEL NOËL, WALDHEIM

It is this type of innovative project, supported by local leaders and associations as well as their employees and volunteers, that celebrates the successes of Canada's small official language communities and contributes to their vitality. Michel Noël, who owns an orchard in northern Saskatoon, is one of those local leaders who gets involved in his community.

However, for these initiatives to work, the federal government must give them the solid, sustained and timely support they need. Without this support, community organizations can rapidly find themselves in a precarious situation, which ultimately weakens small official language communities.

It is of serious concern to observe that, in 2009–2010, serious problems hindered the signing of agreements between federal institutions and community organizations representing English-speaking communities in Quebec or Francophone minority communities in Canada.

PARALYZING DELAYS

Anglophone residents in various parts of Quebec, especially those who live in remote regions, often find it difficult to access health care and social services in their language.

WIN-WIN PROJECTS

The *Projet d'alternative de développement rural : le terroir* shows that the energy of official language minority communities benefits everyone, including the linguistic majority communities in each province and territory. In fact, this unifying project recognizes the importance, especially in economic terms, of building solid bridges between Saskatchewan's Francophone, Métis, Aboriginal and Anglophone communities.¹²

To mitigate this problem, the Community Health and Social Services Network (CHSSN), a federally-funded organization, supports Quebec English-speaking communities in designing and carrying out projects that meet their most urgent health and social service needs.

For instance, CHSSN recently worked with an organization called *Vision Gaspé-Percé Now* to raise awareness among Anglophone Gaspé Peninsula youth of the dangers of drugs and alcohol. "The program has become so popular, that teachers have requested the program be run every six weeks at their school,"¹³ said Cynthia Patterson, who helped implement the Drug Alcohol Multidisciplinary Intervention Team.

Across the St. Lawrence River, CHSSN supports the efforts of the Coasters Association of the Lower North Shore and the Centre de santé et de services sociaux de la Basse-Côte-Nord in order to open a day centre offering English-language services to seniors in this vulnerable community of the region.¹⁴

12 Assemblée communautaire fransaskoise, *Développement du terroir*, project presentation document, Regina, undated. In French only.

13 Community Health and Social Services Network, *Equitable Access to Health and Social Services to Enhance the Vitality of English-Speaking Quebec*, prospectus, Québec City, 2009. On-line version (www.chssn.org/Document/Download/Prospectus_Eng.pdf) consulted March 31, 2010.

14 Community Health and Social Services Network, *Community Health Promotion Projects*. On-line version (www.chssn.org/En/Support_Networking/regions2/09_Cote-Nord.html) consulted March 31, 2010.

Thanks to its network of 60 members and to the 40 projects that it has undertaken since 2000, the CHSSN has had a marked impact on the quality of life of Quebec Anglophones. It is crucial an organization such as this one promptly receive the funding that the federal government has committed to contributing.

However, in 2009–2010, the promised government funding came very close to arriving too late for the CHSSN. Due to this delay, McGill University nearly had to abandon an important CHSSN project aimed at the training and retention of Quebec health professionals who can communicate with patients and their families in English; the project was only saved by last-minute discussions five months after the

beginning of the fiscal year. The CHSSN also came very close to having to take drastic economic measures that would have had a negative impact on its capacity to help English-speaking Quebecers benefit from the implementation of Health Canada's action plan.

A PERSISTENT PROBLEM

The CHSSN is not the only example where delays in signing or renewing agreements nearly had—or already did have—a negative impact on the vitality of official language communities. This problem, which became particularly acute in 2009–2010, was examined by the House of Commons Standing Committee on Official Languages.

WHEN THE FEDERAL GOVERNMENT STANDS IN THE WAY OF ITS OWN COMMITMENTS

In 2009–2010, the House of Commons Standing Committee on Official Languages found, in a report on the issue of collaboration agreements, that “the impacts of the time taken to approve applications and to pay the authorized amounts are serious and directly threaten the ability of community organizations to accomplish their mission. These delays add to the administrative burden of the accords in a context in which organizations have to manage a very high staff turnover rate and exhausted volunteers.”¹⁵

“In some instances, the organizations have to turn down potential funding because they received an answer too late and they could not move forward and achieve the desired results. Ultimately, by making it more difficult for organizations to achieve results in their projects, the federal government is damaging its own commitment to community development.”¹⁶

¹⁵ House of Commons Standing Committee on Official Languages, *The Impact of Approval and Payment Delays on Department of Canadian Heritage Recipient Organizations*, report, Ottawa, 2009, p. 2. On-line version (http://dsp-psd.tpsgc.gc.ca/collection_2009/parl/XC60-402-1-1-02E.pdf) consulted March 31, 2010.

¹⁶ House of Commons Standing Committee on Official Languages, *The Impact*, p. 6.

In fact, this issue remains as fraught today as it was when the Standing Committee on Official Languages examined it for the first time in 2008.¹⁷

In a presentation given on October 1, 2009, Marie-France Kenny, President of the Fédération des communautés francophones et acadienne (FCFA) du Canada, explained the troubling results of a survey of 65 community organizations supported by Canadian Heritage and of 16 others that receive funding from other federal departments.¹⁸

The FCFA reports that, for example, between April 2009 and September 2009, delays forced 59 of the 81 organizations surveyed to rely on credit in order to continue their activities. At least 24 of these 81 organizations were also unable to renew an employee's contract, and at least 12 had to lay off a permanent employee.

These are major problems for small organizations that often have only two or three employees, and especially for the official language communities that depend on their services.

When an executive says that, due to a delay in funding, "a permanent position that is a priority for the sound operation of the association has not been filled for four months," it is time to admit that, in Kenny's words, "these conditions are not the most conducive to improving life in French in our communities. [translation]"¹⁹

FEDERAL FUNDING IS ALSO DELAYED IN QUEBEC

The Quebec Community Groups Network (QCGN) conducted a member survey similar to the one conducted by the Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada. The survey found that, as of July 2009, none of the QCGN members had received funding approval from federal institutions for the year starting April 1. Consequently: "Organizations reported severe financial stress, reliance on credit, and non-payment to creditors. Programs were suspended."²⁰

17 See House of Commons Standing Committee on Official Languages, *The Collaboration Accords Between Canadian Heritage and The Community Organizations an Evolving Partnership*, report, Ottawa, 2008. On-line version (www2.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/392/LANG/Reports/RP3597966/langrp05/langrp05-e.pdf) consulted March 31, 2010.

18 Marie-France Kenny, *Gérer le risque ou créer des risques? L'impact des délais de financement pour les organismes des communautés francophones et acadiennes*, presentation to the House of Commons Standing Committee on Official Languages, Ottawa, 2009, blind folio. On-line version (www.fcfa.ca/documents/090929CPLOCC-financement.pdf) consulted March 31, 2010. In French only.

19 Kenny, *Gérer le risque ou créer des risques?*

20 House of Commons Standing Committee on Official Languages, *Evidence*, Ottawa, October 6, 2009. On-line version (www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Mode=1&Parl=40&Ses=2&DocId=4126192&File=0&Language=E) consulted March 31, 2010.

BARRIERS MUST BE ELIMINATED

During his appearance before the House of Commons Standing Committee on Official Languages, the Minister of Canadian Heritage and Official Languages, the Honourable James Moore, said that he had “paid particular attention to the communities’ concerns about delays in processing applications and the weight of administrative processes” and is “committed to addressing these concerns.”²¹ The Minister also announced that, under new service standards his government planned to

apply in 2010–2011, organizations that support the development of official language communities should receive 25% of their funding for the fiscal year by April 1.

The Commissioner recognizes that the Minister of Canadian Heritage and Official Languages is committed to taking the measures that are necessary to avoiding delays and shortening administrative processes in order to solve problems that affect the well-being of official language communities.

RECOMMENDATION

The Commissioner recommends that the Minister of Canadian Heritage and Official Languages report, by March 31, 2011, on the actions that he has taken to speed up the signing and implementation of collaboration agreements and other agreements between the federal government and official language minority communities. The Minister is asked to indicate in his report how he has ensured that community organizations receive one quarter of their funding by April 1 of each fiscal year.

²¹ House of Commons Standing Committee on Official Languages, *Evidence*, Ottawa, October 29, 2009. On-line version (www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=4189203&Mode=1&Parl=40&Ses=2&Language=E) consulted March 31, 2010.

ACCELERATING THE IMPLEMENTATION OF THE ROADMAP 2008–2013

The *Roadmap for Canada's Linguistic Duality 2008–2013: Acting for the Future* is the cornerstone of the federal official languages strategy. According to this plan, the government will devote \$1.1 billion by 2013 to strengthening Canada's linguistic duality.

The Commissioner is disappointed that the programs set out in the Roadmap 2008–2013 have been slow to start or are still not off the ground. For example, the following initiatives did not receive any funding during the first year (2008–2009):

- Cultural Development Fund (Canadian Heritage);
- Youth Initiatives, which promotes second-language learning (Canadian Heritage);
- National Translation Program for Book Publishing (Canadian Heritage);
- Support to Francophone Immigration in New Brunswick (Atlantic Canada Opportunities Agency);
- Economic Development Initiative (Canadian Northern Economic Development Agency).

During the first year, the economic development agencies have also received very little funding for official language minority community development projects. Such is the case for the following organizations:

- Federal Economic Development Initiative in Northern Ontario (FedNor);
- Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec.

The implementation of the Roadmap 2008–2013 has however been positive in other respects. For example, the Commissioner is satisfied that this year, the government has adopted a new horizontal results-based management and accountability framework, which clearly sets out how it plans to coordinate the implementation of the Roadmap 2008–2013 and report on its achievements.²²

22 Canadian Heritage, "Table 5: Horizontal Initiatives", *2008–2009 Departmental Performance Report*.
On-line version (www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2008-2009/inst/pch/st-ts05-eng.asp) consulted March 31, 2010.

BUILDING ON THE 40TH ANNIVERSARY OF THE *OFFICIAL LANGUAGES ACT*

In 2009–2010, the year marking the 40th anniversary of the *Official Languages Act*, many federal institutions have shown that they understand that strengthening Canada's linguistic duality is an integral part of their responsibilities.

They must continue their work in 2010–2011—the fifth anniversary of the amendment to Part VII of the Act, which stipulates that all federal institutions have the legal duty to take positive measures to ensure that English and French have equal status in Canadian society. Other institutions that have been slow to take measures to enhance the vitality of communities, promote the learning of official languages, or sustain a productive dialogue between Anglophones and Francophones must be more decisive in their actions.

For this to happen, it is important that the federal government take the necessary measures over the next year to:

- accelerate the process of reviewing and managing funding applications from organizations that work to support the development of official language communities and promote linguistic duality;
- accelerate the implementation of the *Roadmap for Canada's Linguistic Duality 2008–2013: Acting for the Future*. This implementation must be done in cooperation with official language communities so that the efforts made will have a genuine impact on the promotion of linguistic duality;
- encourage its provincial and territorial partners to consult stakeholders affected by the issue of second-language and minority-language instruction;
- continue a constructive dialogue with actors at different levels of government or civil society who help to strengthen linguistic duality, one that will help identify strategies for the effective implementation of Part VII of the *Official Languages Act*.

THE FEDERAL GOVERNMENT MUST GET BACK ON COURSE

GOVERNANCE MATTERS!

Governance, meaning the “way to direct, guide and coordinate the activities of a country, region, social group or private or public organization [translation],”¹ is an abstract concept that does little to inspire everyday people. However, governance plays a vital role in official languages, as it does in other areas.

The changes made by the various levels of government in how they manage the official languages file have a concrete and often significant impact on the Canadian public, especially official language communities.

¹ Office québécois de la langue française, “Gouvernance,” *Grand dictionnaire terminologique*, 2003. On-line version (www.granddictionnaire.com) consulted March 31, 2010. In French only



STEPHANIE VANDERPOOL, OTTAWA

The impact of these changes is sometimes negative. For instance, a few years ago the federal government decentralized the management of Canada's major airports. As a result of this change, compliance with the principle of the equal status of English and French in Canada has decreased.

However, the impact can also be positive. For example, the collaborative approach adopted by the Government of Nunavut to establish new official languages legislation may significantly contribute to improving the language situation in the territory.

It is worrisome that the federal government did not apply all of the principles of what is known as "sound public governance" when it reorganized the Treasury Board Secretariat's roles pertaining to official languages. (See text box on pages 18 and 19.)

These governance changes do not necessarily mean that linguistic duality will be weakened or that official language communities will have more difficulty fully exercising their language rights, but the risk is increased. To avoid such an outcome, the federal government must quickly address some major flaws that have not, as of yet, been given enough attention.

COMMUNITIES ARE AWARE OF THE ISSUES

Official language minority communities are fully aware of the issues associated with the federal government's adherence to the principles of good governance in the area of official languages. This is demonstrated in the Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada's examination of the issue in an important report released in November 2009 entitled *The Implementation of the Official Languages Act: A New Approach—A New Vision*.²

The Commissioner is aware that the concept of "one size fits all" does not apply to governance. Various approaches, such as the decentralization or centralization of certain roles, can produce good results.

It is all a matter of context, and above all, leadership, commitment and quality of execution.

2 Fédération des communautés francophones et acadienne (FCFA) du Canada, *The Implementation of the Official Languages Act: A New Approach—A New Vision*, Ottawa, 2009. On-line version (www.fcfa.ca/documents/doc_LLO_ENG.pdf) consulted March 31, 2010.

PRINCIPAL ELEMENTS OF GOOD GOVERNANCE

In its work on public governance, the Organisation for Economic Co-operation and Development defines the principal elements of good governance as follows:³

- Accountability: government (particularly ministers and senior officials) is able and willing to “show the extent to which its actions and decisions are consistent with clearly-defined and agreed-upon objectives.”
- Transparency: the actions and decision-making processes of ministers and federal organizations are open to scrutiny by “other parts of government, civil society and, in some instances, outside institutions and governments.”
- Efficiency and effectiveness: government strives to provide citizens with quality services that are based on their needs, and ensures that these outputs meet stated objectives.
- Responsiveness: government has the capacity and flexibility to respond to societal changes, take into account the expectations of its various constituents, and critically re-examine the role of the State.
- Forward vision: government is able to anticipate future problems and issues based on current data and trends and to “develop policies that take into account future costs and anticipated changes.”
- Rule of law: “government enforces equally transparent laws, regulations and codes.”

³ Organisation for Economic Co-operation and Development. *Principal Elements of Good Governance*.
On-line version (www.oecd.org/document/32/0,3343,en_2649_33735_1814560_1_1_1_1,00.html) consulted March 31, 2010.

The Office of the Commissioner of Official Languages believes these principles are applicable as follows:

- According to the accountability principle, all federal institutions and their representatives must account for how they apply the *Official Languages Act*.
- According to the principles of transparency and responsiveness, the federal government must consult departments and agencies, as well as key actors within Canadian society, when it plans to make significant changes to the way it manages issues pertaining to linguistic duality.
- According to the efficiency and effectiveness principle, federal institutions must, at all times, have the resources they need in order to provide services of equal quality in English and French to all Canadians. New responsibilities must therefore come with matching resources.

WHEN AIRPORTS NEGLECT THE RIGHTS OF THE PUBLIC

The quality of the governance framework that the Canadian government establishes in order to manage its activities can have a real impact on Canadians' right to receive government services in the official language of their choice.

This impact can be seen in most of Canada's major international airports, where, too often, the public can only receive services in one of the two official languages. Under the *Official Languages Act*, these institutions should ensure that services are provided to the public in both English and French.

This unfortunate situation stems from a variety of factors, but much of it is rooted in the fact that, in the 1990s, the federal government transferred operational responsibility of all of Canada's major airports to arm's-length airport authorities. Unfortunately, the Canadian government did not, at the time, adopt regulations, policies or guidelines clarifying how the airport authorities were to implement their language obligations to the public.

Consequently, almost all the airport authorities give the provisions of the *Official Languages Act* a more limited scope than the Canadian government did

when it was managing these facilities. The airport authorities believe that they have language obligations to the traveling public, but not to the general public. They also believe that individuals only become travelers when they enter the area restricted to travellers; before accessing this area, they move around the airport as ordinary visitors without any language rights.

The Winnipeg Airport Authority has been slow to produce a French version of its Web site. The Greater Toronto Airports Authority announced its last annual general meeting in both languages, but the meeting was conducted in English only. This

airport authority also failed to publish its 2008 annual report in French. As for the Vancouver International Airport Authority, in 2009, it put up signs for the new Public Observation Area providing information in only one of the two official languages. Each airport gives the responsibility for official languages to a different department. There is therefore no consistency.

As the Treasury Board Secretariat does not have the responsibility to oversee the efforts of Canadian airports in offering services to the public in both English and French, only the leadership of airport officials can ensure the equal use of both official languages.

PUBLIC SIGNAGE IN BOTH OFFICIAL LANGUAGES: A VITAL ISSUE

The issue of public signage in both official languages in Canada's major international airports is an important one. Rodrigue Landry, Executive Director of the Canadian Institute for Research on Linguistic Minorities, pointed out that: "commercial and public signage together constitute the linguistic landscape of a region. The linguistic landscape distinguishes an area, marks the presence of a linguistic community, and gives status to each language. Commercial and public signage . . . is one of the greatest determinants of subjective vitality for members in our communities . . . [translation]"⁴

4 Rodrigue Landry, *Diagnostic sur la vitalité de la communauté acadienne du Nouveau-Brunswick*, Petit-Rocher, 1994. On-line version (www.sanb.ca/?Id=215) consulted March 31, 2010. In French only.

NUNAVUT CHANGES THE RULES

Nunavut recently demonstrated that implementing the principles of good governance can produce results.

In 2000, the Legislative Assembly of Nunavut set up a special committee to provide the territory with new language legislation. The Assembly believed that its *Official Languages Act*, which Nunavut inherited from the Northwest Territories, did not properly address the needs of its people.

As part of this initiative, the Government of Nunavut made sure to invite all of the language communities affected by the project, including the Francophone community, so they would be closely involved in the creation of the new language legislation.

The call for collaboration had a tremendous impact on the language situation in place, as explained by Daniel Cuerrier, former Executive Director of the Association des francophones du Nunavut, when he appeared before the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs:

"So what happened is that the Government of Nunavut called us and said, 'We are in the process of drafting an official languages act because we want good legislation that meets the needs of the inhabitants of Nunavut, and would you like to participate?' What a great idea! Yes, we came on board. I am describing this as if it was very easy. But that is not true. . . . but we kept on talking to each other and we finally reached an agreement, we made progress and we moved forward together. . . . We are in a situation where we think . . . [w]e are considered partners, full-fledged human beings, and citizens who are worthy of living in Nunavut and working in partnership with territorial organizations." ⁵

5 Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs*, Ottawa, June 10 and 11, 2009, Issue 11. On-line version (www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/commbus/senate/com-e/lega-e/11ev-e.htm?Language=E&Parl=40&Ses=2&comm_id=11) consulted March 31, 2010.



DANIEL CUERRIER, NUNAVUT

A YEAR OF MAJOR CHANGES

Because governance matters for official languages, as shown in the examples above, one may wonder how Canadians will be affected by the federal government's recent decisions in this area.

The year 2009 started with the abolition of the Canada Public Service Agency, as well as the transfer of its responsibilities and of the Centre of Excellence for Official Languages to a new organization, the Office of the Chief Human Resources Officer, within the Treasury Board Secretariat.

The Office of the Chief Human Resources Officer took over the various official languages responsibilities. It is now this organization that establishes the terms according to which federal institutions must provide their services in both official languages, maintain a work environment that is conducive to the use of both English and French and ensure full participation of both language groups in the Public Service.

To perform its role as a leader in the development and monitoring of official languages policies, the Office of the Chief Human Resources Officer relies on one of its components, the Centre of Excellence for Official Languages.

However, it is hard to avoid thinking that excellence no longer has the same importance. The Centre of Excellence for Official Languages has seen a considerable drop in its workforce in recent years: the number of employees went down from 30 to 13 from 2008 to 2009 (a decrease of almost 60%), while the Official Languages Branch had 74 in 2006. Sometimes, less is less. The Centre of Excellence for Official Languages also underwent a major restructuring of its activities in August 2009.

It continues to conduct some key official languages activities for the Treasury Board Secretariat, such as:

- developing official languages policy instruments;
- managing the *Official Languages (Communications with and services to the public) Regulations*;
- providing an interpretation of official languages policies when an issue concerns more than one federal institution;
- facilitating the work of groups such as the Departmental Advisory Committee on Official Languages;
- monitoring the implementation of the official languages program;
- preparing the Annual Report on Official Languages.



However, the Treasury Board Secretariat no longer performs some of the important roles it did in the past. For one, it no longer deals with federal institutions through the use of experts on official languages issues (portfolio managers). It no longer provides interpretation of the *Official Languages Act* or of policies related to official languages issues that have an impact on only one institution. Furthermore, due to a lack of resources, it no longer acts as a leader promoting bilingualism at the launch of the Rendez-vous de la Francophonie within the federal public service, and it no longer performs the task of identifying official languages best practices.

The Treasury Board Secretariat's reduced role and the significant drop in its workforce reflect the federal government's desire to make individual institutions more accountable for their actions in human resources and, by extension, in terms of official languages.

As in the past, government deputy heads are responsible for ensuring that the letter and the spirit of the *Official Languages Act* are respected within their own institution. They are also responsible for innovation in linguistic duality and for reporting on how their institution fulfills its official languages obligations. However, to meet their obligations, they can no longer depend on the same support that the Centre of Excellence for Official Languages used to provide.

A RISKY GOVERNMENTAL APPROACH

It is still too early to determine the final impact that this past year's changes will have on linguistic duality. However, the federal government does not seem to have set off on the right foot with its transformational project.

First, the federal government took action without consulting all the parties likely to be affected by the changes, in particular the departmental official languages coordinators and Anglophone and Francophone community representatives. This runs counter to the principles of good governance (and sound change management) and is a missed opportunity: The Nunavut example shows that meaningful consultation, without guaranteeing the long-term success of a transformation, can positively influence its outcome.

Secondly, there is a real risk that the decentralization initiated and the reduced role and workforce of the Treasury Board Secretariat's Centre of Excellence for Official Languages could lead some federal institutions to interpret the *Official Languages Act* very narrowly.

While it is true that, in terms of governance, decentralization is neither inherently good nor inherently bad, the decentralization of the airports' management clearly showed that it can result

in a step backwards in the delivery of bilingual services to the public, especially when the government fails to take measures to adequately define, monitor and support those responsible for implementing the *Official Languages Act*.

Thirdly, a number of official languages champions in federal departments and agencies fear that the massive loss of expertise at the Treasury Board Secretariat will have a significant impact on the institution's ability to effectively implement the *Official Languages Act*. Based on the way the federal government is currently implementing these changes, it does not seem concerned about the fact that federal institutions will have to develop their own official languages expertise, which could take years.⁶

Finally, there is cause for concern about the Treasury Board Secretariat's true capacity to fulfill certain roles it has played in the past and continues to play.

Today, one wonders whether the Treasury Board Secretariat possesses the expertise or workforce required in order to: lay the groundwork for the 2011 census; analyze the impact of the census results on the rights of citizens and communities to receive public services in the official language of their choice; and develop official language policies and implementation

⁶ Paul Gaboury, « La moitié des postes abolis au Centre d'excellence des langues officielles, » *Le Droit*, Ottawa, October 2, 2009. On-line version (www.cyberpresse.ca/le-droit/actualites/fonction-publique/200910/02/01-907842-la-moitie-des-postes-abolis-au-centre-dexcellence-des-langues-officielles.php) consulted March 31, 2010. In French only.

principles for these policies that are suited to the circumstances. In the current context, the Treasury Board Secretariat faces certain challenges reporting to Parliament on how federal institutions are complying with the *Official Languages Act*.

Ultimately, official languages specialists from the Treasury Board Secretariat, as well as federal departments and agencies, are doing their best to support linguistic duality in Canada. They are enthusiastic. However, there are clear limits as to what they can accomplish when major governance problems exist.

NOT TOO LATE TO GET BACK ON COURSE

Having drifted off course does not mean we cannot still reach our destination. The changes made by the federal government to official languages governance could still have a positive (or neutral) impact if some significant issues are addressed quickly.

First, the federal government should put measures in place to ensure that federal institutions and their senior management fully meet their official languages responsibilities.

Then, the federal government should ensure that federal institutions have the necessary means, at all times, to perform their official languages roles effectively. As set out in the provisions of the Act, all Canadians, including members of official language communities, are entitled to services of equal quality in the official language of their choice and should not pay the price for the potential deterioration of Canada's fiscal climate and future reviews of federal departments' and agencies' programs.

Lastly, by demonstrating increased leadership, federal government managers can mitigate the risk that the recent changes to official languages governance will have a negative impact. As Professor Donald Savoie from the Université de Moncton put it, "structures, the machinery of government and the requirements of policy matter. But so do the individuals. Indeed, a highly motivated, highly respected and highly competent manager will make a difference in promoting official languages policy . . ."⁷

"[N]o changes to the machinery of government can ever compensate for a lack of political commitment."⁸ Still, a very strong commitment of this type could correct the implementation of flawed changes.

7 Donald J. Savoie, *Horizontal Management of Official Languages*, report, Ottawa, 2008, p.14. On-line version (www.officiallanguages.gc.ca/docs/e/HorizontalManagement.pdf) consulted March 31, 2010.

8 Savoie, *Horizontal Management of Official Languages*, p. 17.

DECENTRALIZATION OR EROSION?

In the coming months, the Commissioner of Official Languages will closely monitor the impact that the changes made in 2009–2010 will have on the quality of services provided to Anglophones and Francophones and on the vitality of official language communities. However, in terms of governance, he will adopt a broader view of the situation.

The Government of Canada is engaged in a process of decentralizing or privatizing some of its activities and transferring some of its areas of competence to other levels of government over the next few years. These changes could have a positive or neutral impact on official languages. However, it is crucial that the federal government implement these changes while complying with the principles of good governance. Decentralization must not mean erosion.

The Commissioner of Official Languages expects that, before taking action in the future, the federal government first consult all key players that would be affected by any changes to the structure of official languages governance. The Commissioner also expects that any decentralization or privatization or any shift in responsibility be accompanied by the adoption of measures that will enable all parties concerned to continue to effectively fulfill their official languages obligations.

Lastly, when making these types of changes, the federal government must also ensure that central agencies can continue to properly play their key role as coordinators and agents of change. For decentralization without continued vigilance results in the abandonment of rights and services.

RECOMMENDATION

The Commissioner of Official Languages recommends that the Prime Minister take all required measures to ensure that new initiatives in alternative modes of service delivery (privatization; partnership or decentralization agreements) do not adversely affect the language rights of Canadians—in particular, members of official language minority communities.

LEADERS WANTED

TWO INSPIRING STORIES¹

JANET BAX: "FRENCH HAS ALWAYS BEEN PART OF MY LIFE."

There is no need to convince Janet Bax, executive director of the Federal Healthcare Partnership Secretariat at Veterans Affairs Canada, of the importance of linguistic duality for Canadian society. For this English-speaking senior manager working in Ottawa, knowledge of languages and cultures is an invaluable personal and professional asset.

"I was born in Africa to a British father and a Canadian mother," says Bax. "From childhood, my mother insisted that I learn to speak Swahili, the vehicular language of Tanzania. But she also wanted me to be fluent in French, the other official language of her homeland. So, French has always been part of my life, in school and university as well as at home and at work."

"My knowledge of French quickly opened doors," continues Bax. "When I graduated from Glendon College at York University, the Government of Ontario offered me exciting positions at the Ontario-Quebec Commission for

¹ The quotes attributed to Janet Bax and Lissette Bonilla in this chapter are based on telephone interviews conducted by the Office of the Commissioner of Official Languages on February 26, 2010



JANET BAX, OTTAWA

Cooperation, then at Ontario House in Brussels. Later, because I was bilingual, the Department of Foreign Affairs and International Trade gave me the responsibility of promoting Canadian studies around the world, and then of promoting our country's Anglophone and Francophone cultures in the United States."

"The duties that I carried out at the beginning of my career, such as those that I later took on at various federal institutions like

Canadian Heritage and Environment Canada, convinced me that Canada must be able to depend on a public service that can understand and serve its two official language communities."

"For this reason," says Bax, "managers must do everything in their power to create, within their department or agency, a workplace where learning and using English and French is valued."

WHAT DOES THE *OFFICIAL LANGUAGES ACT* SAY?

Part V of the *Official Languages Act* states that "English and French are the languages of work in all federal institutions." Under the Act, federal employees in designated bilingual regions have the right to work in the official language of their choice, regardless of the language designation of their position.² The regions designated bilingual are:

- the National Capital Region;
- parts of Northern and Eastern Ontario;
- the bilingual region of Montréal;
- parts of the Eastern Townships, the Gaspé Peninsula, and Western Quebec;
- the province of New Brunswick.

In concrete terms, this right means that employees can choose to be supervised in English or in French, can receive personal and central services in their preferred official language, and can have access to widely used software and other work tools in both official languages.

Similarly, senior managers at federal institutions are responsible for creating and maintaining a workplace that is conducive to the effective use of both official languages. They must also be able to work in both English and French.

It is worth noting that the language-of-work rights guaranteed under the Act are subject to certain guidelines. First, since the duty of federal government employees is to serve the Canadian public, the public's right to use the official language of their choice when dealing with the federal government has precedence over public servants' right to use the official language of their choice at all times. In addition, the right of employees to be supervised in the official language of their choice has precedence over the right of their supervisors to work in either English or French.

2 This interpretation of the *Official Languages Act* is the one held by the Office of the Commissioner of Official Languages. It differs from the Treasury Board Secretariat's interpretation, which maintains that only employees holding bilingual positions in designated bilingual regions have the right to work in the official language of their choice.



LISSETTE BONILLA, MONTRÉAL

LISSETTE BONILLA: "EVERYONE HERE FEELS FREE TO USE THE LANGUAGE OF THEIR CHOICE."

Lisette Bonilla has worked in the federal public service for 14 years. A manager at the Montréal office of Citizenship and Immigration Canada, an office where nearly all positions are designated bilingual, Bonilla is fluent in three languages: Spanish, her mother tongue; French, her first official language; and English, her second.

For Bonilla, language skills are an extraordinary asset: "Both Anglophones and Francophones can have rewarding careers in the public service, but bilingualism can certainly help an employee move up in government."

"Fortunately," she adds, "the federal government really gives its employees opportunities to improve their knowledge of their second official language." For instance, it provides access to courses and other training tools. "Becoming bilingual takes effort; sometimes you have to work on it outside of office hours, but the necessary support does exist," says Bonilla.

The government also supports its employees by providing them with an environment that is conducive to the use of their second official language. "I learned a lot of English 'on the job,'" notes Bonilla, "by watching television or reading in English at home, but also by taking advantage of the fact that I worked with Anglophones and could practise with them."

As a middle manager, Bonilla plays a major role in creating a truly bilingual work environment at the Montréal office of Citizenship and Immigration Canada. This includes assisting her director (and official languages champion) in this task.

"I really get the impression that everyone here feels free to use the language of their choice with their colleagues or superiors," says Bonilla. "For example, some of my peers speak English to me and I speak French back to them. In over a decade, I have never had any real problems in this area."

THERE IS STILL A LOT OF WORK TO DO

As the stories of Janet Bax and Lissette Bonilla show, the state of English and French as languages of work in the federal government can indeed reflect the vision set out by legislators in the *Official Languages Act* and by the Commissioner in his 2008–2009 annual report, which celebrated the 40th anniversary of the Act.³

According to this vision, federal employees should be proud to work in an environment that values and encourages the use of both official languages. By encouraging employees to use the official language of their choice at work, senior management sends the message to all managers and employees of the institution that English and French are on an equal footing.

However, the Government of Canada is still far from having eliminated all the obstacles that hinder the full recognition and use of English and French as languages of work in the public

OFFICIAL BILINGUALISM IN THE PUBLIC SERVICE: TOWARDS A MORE EFFECTIVE WORKFORCE

"Citizenship and Immigration Canada policies are developed in Ottawa and, very often, draft documents that we are asked to read and improve are prepared in English only.

"Our office tries to make Head Office aware that, even though the *Official Languages Act* does not require these drafts to be produced in both languages, the majority of our employees use mostly French at work. As we are more comfortable in French, our comments are more detailed and our contribution more decisive when they communicate with us in French.

"Finally, the whole Department benefits when English and French are used on an equal footing by Head Office."

LISSETTE BONILLA, MANAGER IN MONTRÉAL

service. In fact, the Office of the Commissioner's studies since 2004 have shown that, in all designated bilingual regions, Anglophone and Francophone public servants in minority settings struggle to have all of their language rights recognized.

More specifically, English is still under-used in the Quebec offices of federal institutions. Conversely, there needs to be considerably more French in federal institutions in the National Capital Region and outside Quebec, as well as in communications between Government of Canada head offices and regional offices.

³ Office of the Commissioner of Official Languages, *Annual Report 2008–2009: Two Official Languages, One Common Space: 40th Anniversary of the Official Languages Act*, Ottawa, 2009, p. 22. On-line version (www.officiallanguages.gc.ca/docs/e/ar_ra_e.pdf) consulted March 31, 2010.

The statistics that the Office of the Commissioner has collected with the help of Statistics Canada show that public servants in designated bilingual regions find they have access to tools in the language of their choice. However, a much lower number of public servants find themselves unable to use the language of their choice for writing purposes (see table below). They also too often find themselves at meetings where there is not enough opportunity for them to use the official language of their choice.

In the interest of public service employees and, ultimately, the Canadian public, these shortcomings can and must be addressed. To do this, federal institutions must show more rigorous commitment and leadership than what has been observed to date.

In the coming months and years, leaders of federal departments and agencies must send an unequivocal message that it is in no way personally or professionally detrimental for employees to fully exercise their language rights under the *Official Languages Act*.

RESULTS OF THE PUBLIC SERVICE EMPLOYEE SURVEY ON LANGUAGE OF WORK⁴

	Anglophones (Rating in %*)	Francophones (Rating in %*)
TOOLS (availability in language of one's choice)	83.58	83.34
SUPERVISION (opportunity to use language of one's choice with supervisor)	81.86	81.46
TRAINING (availability in language of one's choice)	67.35	81.92
WRITING (ability to use language of one's choice)	71.26	63.10
MEETINGS (ability to use language of one's choice)	69.10	67.09
* Percentage represents the proportion of individuals in agreement or strongly in agreement with the statement presented to them.		

This means that no public servant working in a bilingual region should worry about "rocking the boat" when choosing to write a memo in their official language rather than that of their superior or the majority of their colleagues. Along the same lines, employees should not believe that speaking English or French in a meeting could jeopardize their career or hinder the work environment. Finally, public servants should never have to lose their competency in their preferred official language due to a lack of opportunity to fully use this language in their professional activities. Supreme Court judges should not have to use English in their deliberations when one of them is unilingual English. This is why the Commissioner had expressed his support for Bill C-232.

4 Statistics Canada, 2008 Public Service Employee Survey, Ottawa, May 2009.

AN EYE-OPENING EXPERIENCE IN OTTAWA

"I spent a year in Ottawa. It was only during this brief period of my career at Citizenship and Immigration Canada that I experienced difficulty making full use of my first official language. Even though it was a designated bilingual region and 98% of the people around the table understood French, most of our meetings were held in English because one or two participants knew only English. I would have understood this situation in a unilingual English region, but in the National Capital Region, I found it unacceptable."

LISSETTE BONILLA, MANAGER IN MONTRÉAL

STRENGTHENING OFFICIAL BILINGUALISM IN THE PUBLIC SERVICE: POSSIBLE SOLUTIONS

There is no single solution that will quickly and easily transform the entire public service into a workplace where English and French are on an equal footing. Only a full range of measures would make it possible to improve the situation.

LEADERSHIP IS KEY

In August 2008, the Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet signalled the importance of linguistic duality in the public service by asking Monique Collette, President of the Atlantic Canada Opportunities Agency, to report on new and practical approaches that would help "foster full recognition and use of Canada's two official languages in the workplace."⁵

Submitted in late 2009 after extensive consultations, Monique Collette's report⁶ sets out 10 approaches that senior management and federal departments and agencies could use in their efforts to promote English and French as languages of work.

The report shows that, for example, leadership on the part of senior managers is key to creating a truly bilingual workplace in the public service. When senior management views linguistic duality as an important value, "results are achieved."⁷

But in terms of leadership, senior managers are not the only ones with the power to change things, according to Monique Collette. Middle managers, who serve as a link between senior management and front-line personnel, are also an important part of the success or stagnation of linguistic duality in the

5 Privy Council Office, *Sixteenth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada*, Ottawa, 2009. On-line version (www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=information&sub=publications&doc=ar-ra/16-2009/rpt-eng.htm) consulted March 31, 2010.

6 Monique Collette, *Workplace and Workforce Task Force—Compendium of Practical Approaches*, Ottawa, 2009. On-line version (www.cspc-efpc.gc.ca/pop/pub/pdfs/ww-cpa-eng.pdf) consulted on March 31, 2010.

7 Collette, *Workplace and Workforce Task Force*, p. 5.

public service. In fact, they are the ones responsible for implementing government policies as well as for recruiting and coaching the next generation of public servants, and they "set the tone for the future evolution of the Public Service."⁸

Like Monique Collette, the Commissioner believes that the leadership of senior managers in departments and agencies is an essential ingredient in strengthening English and French in the public service.

But what sets a leader apart? How does a good leader behave? What are the qualities of a good leader? How can we foster the development of leaders who can and want to vigorously implement the *Official Languages Act* in the workplace?

To answer these questions in concrete terms, the Commissioner has recently initiated a study on leadership in a bilingual public service. This study will make it possible to identify behaviours that would enable managers at all levels in departments and agencies to create a workplace that is conducive to the effective use of both official languages.

THE ROLE OF A LEADER: PRACTICAL EXAMPLES

To give weight to her conviction that English and French must be on an equal footing in the public service, Janet Bax, Executive Director at Veterans Affairs Canada, begins each meeting that she chairs in both official languages and explicitly encourages her employees to use the official language of their choice.

Adds Lissette Bonilla, manager at Citizenship and Immigration Canada's Montréal office: "We always send meeting agendas to the team in both languages. At meetings, all employees are encouraged to use the language of their choice, and I speak both English and French to show that I mean what I say. Both during and outside of our meetings, I always speak English to my Anglophone employees and French to my Francophone employees."

8 Collette, *Workplace and Workforce Task Force*, p. 6.

THE POWER OF EXAMPLE

Albert Einstein once said: “*Setting an example is not the main means of influencing another, it is the only means.*” This is certainly true when it comes to official languages.

By actively using both official languages at work, managers at an organization or agency show their employees that using or learning English or French as a second language is an important value that benefits the institution.

Unfortunately, not all federal managers in bilingual workplaces use both English and French in an exemplary manner. In fact, by not using their second official language, a number of them set the wrong example for their colleagues and employees.

The Young Professionals Network of the Office of the Commissioner of Official Languages invited 45 federal employees working in the field of official languages to discuss this issue in February 2009, at a forum on the use of English and French as languages of work in the public service. According to forum participants, linguistic duality must be recognized as a value, rather than just a criterion to be satisfied or at times circumvented.⁹

Sometimes, senior officials at a department or agency weigh the language skills of management candidates less heavily than other selection criteria, such as education, experience, or

management skills. And sometimes, managers do not take advantage of all opportunities available to improve their second-language skills.

It is important to remember that it is not only desirable, but necessary for a manager or leader to have good second-language skills. In the federal government, “the most qualified person for a position is the one who meets all requirements, including those related to language proficiency.”¹⁰

The Commissioner believes that managers are responsible for acquiring and maintaining the language skills necessary to promote linguistic duality in the workplace, and that institutions are responsible for fully supporting managers’ efforts in this regard.

Along the same line, participants in the Young Professionals Forum on Language of Work expressed a desire for the federal government to require managers to undergo a new evaluation of their language skills every five years.¹¹

The Commissioner believes that federal institutions should give managers who have just finished second-language training the opportunity to test and use their new knowledge and skills. For example, an English-speaking middle manager who just completed French training should have a prompt opportunity to manage a project whose team is primarily Francophone.

9 Young Professionals Network and Office of the Commissioner of Official Languages, *Report of the Young Professionals Forum on Language of Work*, event held on February 25, 2009, Ottawa, unpublished internal document, 2009, p. 3.

10 Young Professionals Network and Office of the Commissioner of Official Languages, *Report*, p. 5.

11 Young Professionals Network and Office of the Commissioner of Official Languages, *Report*, p. 4.

AN ENGINE OF CHANGE

The participants of the February 2009 Young Professionals Forum on Language of Work emphasized the importance of periodically offering employees and managers, especially new recruits, introduction, training and awareness sessions on their language rights under the *Official Languages Act* and on related obligations.¹²

The language-of-work provisions of the Act are still poorly understood by the employees who are entitled to them or the managers who have to apply them.

Forum participants also stressed that public servants must not hesitate to assert their language rights and encourage managers to respect these rights. Having said this, hierarchies

do exist and it should not be the employee who must shoulder the burden of transforming a not-so-favourable institution, office or division into one that champions linguistic duality.

However, it is unquestionable, as Forum participants pointed out, that “[w]hen they choose to assert their rights, they are setting an example for others and can potentially have a considerable impact on the organizational culture by inspiring others to do the same.”¹³

INNOVATE TO STAY ON COURSE

To promote the advancement of official languages in the public service, “creativity and innovation must be liberated,”¹⁴ Monique Collette rightfully asserts in her report to the Clerk of the Privy Council.

WHEN EMPLOYEES ARE AGENTS OF CHANGE

“By systematically using their preferred official language when addressing their superiors, employees themselves become the true leaders, the real agents of change.

“One of our receptionists is Francophone. When she addresses the public, this young woman obviously uses either English or French as required. But when she speaks with me, her supervisor, or with one of her colleagues, she never hesitates to use her own language. This is the type of behaviour that every federal public servant should proudly emulate and that every manager should encourage.”

JANET BAX, VETERANS' AFFAIRS OFFICIAL LANGUAGES CHAMPION

¹² Young Professionals Network and Office of the Commissioner of Official Languages, *Report*, p. 4.

¹³ Young Professionals Network and Office of the Commissioner of Official Languages, *Report*, p. 4.

¹⁴ Collette, *Workplace and Workforce Task Force*, p. 8.

In fact, federal institutions and central agencies must not hesitate to design, test and adopt promising new methods when traditional approaches fail to produce the expected results.

For example, we know that federal institutions must offer unilingual employees the second-language learning and development opportunities to which they are entitled. However, the Commissioner believes that, by working more closely with universities to strengthen the language skills of graduates seeking a career in the public sector, the Government of Canada could reduce the costs of official bilingualism in the public service.

As the Commissioner points out in the report *Two Languages, a World of Opportunities: Second-Language Learning in Canada's Universities*,¹⁵ the government should seek to harmonize public service language requirements and university language tests. In addition, the Clerk of the Privy Council should foster better collaboration between universities and the public service with regard to official languages. One way of doing this is by ensuring that the initiative to pair university presidents with deputy ministers, which is led by the Privy Council Office, supports this objective. (See text box on this page.)

DEPUTY MINISTER UNIVERSITY PROGRAM CHAMPIONS

This program offered by the Canada School of Public Service, is aimed at strengthening the relationship between the Government of Canada and Canadian universities. The result of a forward-thinking partnership, "[t]he strategy is designed to support robust and relevant public administration education and research so that the Public Service of Canada has access to leading ideas and theories, a new generation of public administration scholars and new employees well-educated in modern public management."¹⁶

If this kind of initiative can create medium- or long-term benefits, other initiatives could help federal institutions to better fulfill or even surpass their language-of-work obligations in the short term.

For instance, in her report, Monique Collette discusses how different federal departments and agencies in Newfoundland and Labrador pooled their financial resources to hire a language coordinator and thus compensate for the lack of

15 Office of the Commissioner of Official Languages, *Two Languages, a World of Opportunities: Second-Language Learning in Canada's Universities*, Ottawa, 2009. On-line version (www.officiallanguages.gc.ca/html/stu_etu_102009_e.php) consulted March 31, 2010.

16 Canada School of Public Service, *Partnerships and Best Practices*. On-line version (www.cspcs-efpc.gc.ca/pbp/dmucp/index-eng.asp) consulted March 31, 2010.

language training available through the Canada School of Public Service in this province. The language coordinator developed a part-time French-as-a-second-language course that 40 employees in this unilingual region, including Suzanne R. Sullivan, take each year.¹⁷

Canadian Heritage has also shown that it is worth having a creative approach to language-of-work requirements. One of the Department's Francophone managers had difficulty reaching the required level of bilingualism by taking courses. To solve this problem, Canadian Heritage authorized the manager to spend four weeks working in a Quebec English-language community organization that wanted to benefit from her expertise. This proved to be a win-win situation for all parties involved, especially the manager, who was able to perfect her language skills.¹⁸

In summary, the Government of Canada should strongly encourage federal institutions to try out new approaches and share the results of their experiences in terms of official languages at work.

17 Collette, *Workplace and Workforce Task Force*, p.13

18 As told by Denise Fournier from Canadian Heritage at the 9th Annual National Managers' Community Professional Development Forum in Montréal, March 2010



SUZANNE R. SULLIVAN, ST. JOHN'S

ENGLISH AND FRENCH AT THE FOREFRONT OF NEW TECHNOLOGY

Strengthening the role of English and French as languages of work in the public service will require the federal government to use energy and creativity as it faces new and complex challenges.

For example, it is important to find innovative solutions to ensure that knowledge-sharing tools used by departments and agencies (e.g. GCPEDIA) accommodate both English and French. Achieving this objective will depend on managers' ability to demonstrate leadership.

Moreover, as do the participants of the second Young Professionals Forum on Language of Work, which was held on November 10, 2009, the Commissioner believes that language technologies can be helpful. Terminology data banks (e.g. TERMIUM) or text correction software, as well as on-line learning tools, open promising avenues that federal institutions should look into.

LINGUISTIC DUALITY IN THE WORKPLACE: AN IMPORTANT VALUE

We sometimes hear that, due to the globalization of markets and the rapid rise of English as a global *lingua franca*, it is no longer as important to work towards strengthening English and French as languages of work in the federal public service.

Some people even claim, 40 years after the introduction of the *Official Languages Act*, that the federal government would function more efficiently and effectively—and at a lower cost—if the ideal of linguistic duality in the workplace were abandoned. In their eyes, the Act is essentially a burden imposed on departments and agencies to achieve an outdated vision.

The Commissioner of Official Languages believes that this point of view is quite misguided, if not mistaken.

The increased use of English to facilitate communication among business people, scientists, tourists and Internet-users does not have a bearing on the fact that Canada is still a country where two major public languages coexist: English and French.



KEVIN MACHIDA, OTTAWA

In other words, regardless of linguistic globalization, the citizens that the public service has the duty to serve still want to be able to use the official language of their choice in their dealings with the federal government. In addition, members of our country's Francophone communities still want to be able to live and thrive, both individually and collectively, in French, just as the English-speaking communities of Quebec want the same opportunity in English. These communities do not want to have to put aside their first official language—the language in which they are usually most productive—when they arrive at work.

In light of this situation, the federal government must continue its efforts of the past four decades to ensure full equality of English and French in the federal public service. This will also help to ensure that both Francophones and Anglophones are able to receive quality government services in their language.

In addition, by improving their employees' and managers' knowledge of both of Canada's official languages and cultures, federal institutions will be better able to design and implement policies and programs that are adapted to the needs of Canadians, particularly members of official language

communities. As Janet Bax notes, “in many cases, public servants cannot properly advise their minister when they do not have a good knowledge of both English and French. For instance, how do you talk about climate change, its eventual effects on our society, and the perspectives that citizens and businesses have on this issue if you aren’t able to watch TV or listen to the radio in both languages, or to read English and French newspapers and scientific publications from Canada and abroad?”

Most importantly, by encouraging and valuing the use of English and French in the public service, the government will contribute to strengthening the identity of members of official language communities. These communities are then able to recognize themselves in all aspects of the federal public service.

Because employees’ right to work in the official language of their choice has a positive impact on official language community vitality, the Commissioner believes that the time has come to consider extending this right beyond the regions that are currently designated as bilingual.

For example, federal employees working in bilingual service centres in bilingual parts of Manitoba with dynamic Francophone communities such as Saint-Boniface, St. Laurent, St. Vital, Notre-Dame-de-Lourdes, would have the opportunity to work in French, just like

their provincial counterparts. By adopting this kind of approach, the Government of Canada would be making a significant contribution to the development and vitality of these communities.

In closing, federal institutions must not address bilingualism in the public service as though it were a labour relations obligation aimed at avoiding complaints. Rather, the Commissioner of Official Languages is convinced that improving federal institutions’ ability to serve the public in both languages and fostering the vitality and development of official language communities will depend greatly on how well these institutions encourage and value the use of English and French as languages of work.

RECOMMENDATION

The Commissioner of Official Languages recommends that the Clerk of the Privy Council make the use of English and French as languages of work in federal institutions a significant priority within the framework of any initiative related to Public Service renewal and improved services for Canadians.

More specifically, the Commissioner recommends that senior officials manage the human resources of their department or agency by applying the most promising practices advanced in Monique Collette’s report.

The Commissioner also recommends that senior officials report to the Clerk of the Privy Council on the measures they have taken to provide their staff with more opportunities to work in the official language of their choice.

LINGUISTIC DUALITY: A VALUE AND AN ADVANTAGE TO HARNESS

Leadership and coherence are essential conditions for progress in our society.

A firm believer of this principle, the Commissioner of Official Languages concluded his 2008–2009 annual report by affirming that “to establish substantive equality of English and French across the country, the federal government will have to fully assume a leadership role. It will also have to act in a more coherent manner with regard to linguistic duality than it has in the past.”¹

This first volume of the 2009–2010 annual report ends on a similar note. This year, the Commissioner’s work has again shown that the federal government could improve the overall health of Canada’s language regime by taking rigorous measures in each area of this regime.

By more diligently processing funding applications from community organizations, the federal government responds to its obligation of promoting official language communities and helps to strengthen their vitality. In this way, the government will give these communities visibility that will positively affect English and French second-language learning among members of Canada’s two linguistic majorities.

Moreover, by increasing its efforts to help university students become bilingual, the federal government will find it much easier to recruit the 5,000 bilingual employees it will need each year in order to renew its workforce and, ultimately, to adequately serve the Canadian public. It will also seize a perfect opportunity to help strengthen the competitiveness of Canadian businesses. In the future, businesses will be able to leverage their employees’ range of language skills so as to stand out in local and foreign markets.

By ensuring that all principles of good public governance are applied when reorganizing the official languages functions of departments and agencies (particularly those of the Treasury Board Secretariat), the Government of Canada will not only have an impact on its institutions, it will also be creating the basic conditions for strengthening the equal status of English and French in our society.

¹ Office of the Commissioner of Official Languages, *Annual Report 2008–2009: Two Official Languages, One Common Space: 40th Anniversary of the Official Languages Act*, Ottawa, 2009, p. 80. On-line version (www.officiallanguages.gc.ca/docs/e/ar_ra_e.pdf) consulted March 31, 2010.

A TWO-PART ANNUAL REPORT IN 2009–2010

The second volume of the annual report, which addresses federal institutions' compliance with the *Official Languages Act*, will be published in the fall of 2010. In it, the Commissioner will discuss the complaints he has received this year, present federal institutions' performance report cards, and follow up on the language-of-work recommendation in his *Annual Report 2007–2008*.²

Similarly, by demonstrating leadership and coherence regarding the use of English and French as languages of work in the Canadian public service, the federal government will influence future action both within and outside the federal administration. The Commissioner believes that federal institutions would function more effectively if employees working in designated bilingual regions could more easily assert their right to use English or French when preparing or commenting on documents or when speaking at meetings. When using their first official language, most public servants are more productive, which allows them to contribute more effectively to the development of Canadian society.

By creating a workplace where everyone can reach their full potential in the official language of their choice, the Government of Canada will also attract into the public service more Anglophone and Francophone Canadians who belong to linguistic minorities, thus ensuring a better reflection of both language communities.

In summary, any positive changes made by federal institutions in the areas of language of work, governance, support for English or French second-language learning, or official language community development will enrich all areas of Canada's language regime as established by the *Official Languages Act*. Any measure to enhance leadership and coherence will ensure that Canada's two official languages continue to "position us uniquely in the world,"³ which will help our country master the economic, political, social and cultural challenges of the future.

In fact, today as in the past, linguistic duality is a vital factor for Canada's development, an asset that the federal government can leverage both when times are good and when we face challenges.

Linguistic duality is a fundamental value and essential element of Canadian identity. If it is weakened, whether intentionally or through mere negligence, it is all of Canada that will be diminished.

2 "The Commissioner recommends that deputy heads of all federal institutions take concrete steps, by December 31, 2008, to create a work environment that is more conducive to the use of both English and French by employees in designated regions." See Commissioner of Official Languages, *Annual Report 2007–2008*, Ottawa, p. IV. On-line version (www.officiallanguages.gc.ca/docs/e/2007_08_e.pdf) consulted March 31, 2010.

3 Government of Canada, *Speech from the Throne*, March 3, 2010. On-line version (www.sft-ddt.gc.ca/eng/media.asp?id=1388) consulted March 31, 2010

STUDIES PUBLISHED IN 2009–2010

Every year, the Office of the Commissioner of Official Languages conducts studies in the area of official languages in order to produce a better understanding of how the status and use of English and French have evolved across the country. Like research and public awareness activities, these studies allow the Commissioner to fulfill his role in terms of education and promotion of linguistic duality within federal institutions and Canadian society.

These studies are also often an opportunity for the Commissioner to exercise his leadership role among the various actors affected by the *Official Languages Act* (federal institutions, community organizations, levels of government, official language communities, etc.). Moreover, the studies

allow the Commissioner to ensure that linguistic duality continues to be a central concern for decision-makers involved in the development of legislation, policy and regulations. Government officials should consult these studies and take them into consideration while making decisions.

During fiscal year 2009–2010, the Office of the Commissioner published the following three studies:

- *Raising our Game for Vancouver 2010: Towards a Canadian Model of Linguistic Duality in International Sport—A Follow-Up*¹
- *Two Languages, a World of Opportunities: Second-Language Learning in Canada's Universities*²
- *Vitality Indicators 3: Rural Francophone Communities in Saskatchewan*³

A summary of the objectives and conclusions of these studies is provided below.

1 Office of the Commissioner of Official Languages, *Raising our Game for Vancouver 2010: Towards a Canadian Model of Linguistic Duality in International Sport—A Follow-Up*, Ottawa, 2009. On-line version (www.officiallanguages.gc.ca/html/stu_etu_092009_e.php) consulted March 31, 2010.

2 Office of the Commissioner of Official Languages, *Two Languages, a World of Opportunities: Second-Language Learning in Canada's Universities*, Ottawa, 2009. On-line version (www.officiallanguages.gc.ca/html/stu_etu_102009_e.php) consulted March 31, 2010.

3 Office of the Commissioner of Official Languages, *Vitality Indicators for Official Language Minority Communities 3: Three Francophone Communities in Western Canada. Rural Francophone Communities in Saskatchewan*, Ottawa, 2010. On-line version (www.officiallanguages.gc.ca/html/stu_etu_022010_saskatchewan_e.php) consulted March 31, 2010.

***RAISING OUR GAME FOR VANCOUVER 2010:
TOWARDS A CANADIAN MODEL OF LINGUISTIC DUALITY
IN INTERNATIONAL SPORT—A FOLLOW-UP***

This report is a follow-up to a study published in December 2008,⁴ which covered the Vancouver Organizing Committee for the Vancouver 2010 Olympic and Paralympic Winter Games (VANOC) and Canadian Heritage, as well as to an awareness campaign that was conducted from December 2008 to May 2009 and targeted some 20 federal institutions.

The follow-up was conducted from June to August 2009, approximately six months before the Games. At that point, it was pivotal that VANOC, Canadian Heritage and federal institutions act swiftly and implement appropriate corrective measures to ensure that the Games not be jeopardized by the weaknesses identified in the report.

The report is divided into two main sections. The first section describes the progress that was made, following the study's 2008 publication, towards satisfying the language requirements set out for VANOC in Annex A of the Multiparty Agreement and for Canadian Heritage under the *Official Languages Act*. The second section examines the extent to which federal institutions considered the language requirements outlined in the Act while planning their activities for the Games.

In the first half of the report, the Commissioner notes that, since the release of the study in 2008, VANOC and Canadian Heritage have continued their progress on many fronts with regard to official languages. However, there were still key issues that had to be addressed quickly.

The Commissioner also states that the awareness campaign conducted by his office in early 2009 had produced results. In fact, interviews held in the summer of 2009 had shown that some institutions were taking steps to ensure that they would respect the letter and spirit of the Act during the Games. However, it was clear that to comply with the Act in the context of the Games, federal institutions had, among other things, to continue working towards ensuring that the travelling public would receive service in both official languages and that Canada's linguistic duality be taken into consideration when coordinating health and security responses at the Games.

Finally, the Commissioner makes 11 recommendations for VANOC, Canadian Heritage and other federal institutions. He recommends, for example, that institutions monitor their own official languages performance during the Games and that they report on their positive experiences and on lessons learned after the fact. Determining how official languages were addressed during the Games will help improve the public's experience of future international events and will give Canadians a lasting official languages legacy.

4 Office of the Commissioner of Official Languages, *Raising our Game for Vancouver 2010: Towards a Canadian Model of Linguistic Duality in International Sport*, Ottawa, 2008. On-line version (www.officiallanguages.gc.ca/html/stu_etu_122008_e.php) consulted March 31, 2010.

***TWO LANGUAGES, A WORLD OF OPPORTUNITIES:
SECOND-LANGUAGE LEARNING IN CANADA'S UNIVERSITIES***

Canada needs to provide a true continuum of second-language learning opportunities for all Canadians, from elementary school through to the labour market. This continuum is crucial in preparing our young people to become productive citizens in their own country as well as citizens of the world.

While we have acquired extensive knowledge about second-language learning at the elementary and secondary levels in Canada, less is known about second-language learning at the university level—including the extent of current second-language learning opportunities, key issues and challenges, and practices that work.

These considerations led the Office of the Commissioner of Official Languages to undertake a major study of second-language learning in Canada's universities. The study was based on an in-depth survey of institutions; focus groups with students, professors and administrators; and interviews with senior university officials, language-learning experts, and representatives from government, the private sector, the education sector and various organizations.

The study draws the following conclusions:

- Content-based learning (e.g. material related to one's field of study) can be very effective and can provide good results.
- Opportunities to use and practice the second language outside the classroom and interact with people from the other language group are critical.

- Good teachers, small classes, and learning supports such as tutors and services to assist with grammar or writing are important.
- The success of second-language programs rests partly on financial issues; leadership and commitment from actors at the highest levels of university administration; as well as planning, organization and coordination.

Moreover, the study sheds light on several areas for improvement. More work needs to be done to:

- increase the number of opportunities for intensive second-language learning;
- exploit the potential of minority-language institutions;
- improve partnerships, collaboration and the use of technology;
- increase the number of exchanges and real-life opportunities to use the second language;
- adopt stricter policies and requirements pertaining to second-language learning;
- expand on activities for information-sharing, promotion and marketing.

At the end of the study, the Commissioner of Official Languages directs certain recommendations at institutions, governments, and other interested parties in order to improve second-language learning opportunities in Canada's universities.

He expresses his desire for all interested parties to work together, so as to improve second-language learning at the university level in Canada and to better help young Canadians prepare for the future.

VITALITY INDICATORS 3:

RURAL FRANCOPHONE COMMUNITIES IN SASKATCHEWAN

This is the third phase of a multi-year research project on the vitality of Canada's official language communities. This third phase includes two other studies on Francophone communities in Western Canada: one in British Columbia and the other, in Alberta.⁵

For *Vitality Indicators 3: Rural Francophone Communities in Saskatchewan*, the Office of the Commissioner of Official Languages studied the rural Saskatchewan region encompassing Duck Lake, St. Louis, Domremy, Hoey and St. Isidore-de-Bellevue. The study aims to determine how rural Francophone communities could contribute to their own vitality and measure progress made towards their shared goals. Ultimately, the study seeks to give the communities tools for better establishing their priorities and for giving themselves indicators to measure results.

In the context of the study, community stakeholders mobilized in order to develop the shared vision of a *terroir*⁶-recognition project. They developed a general plan that includes the following five fields of activity:

Intercultural cooperation

- foster closer ties with neighbouring Métis, Aboriginal and Anglophone communities

Research and planning

- increase research and planning capacities
- create a committee to guide the implementation of the *Projet d'alternative de développement rural: le terroir*

Gatherings and celebrations

- take advantage of existing events to showcase *terroir* products and to raise the population's awareness
- create new events to celebrate culinary creativity and professions related to the agro-food chain

Marketing and internal persuasion

- focus energies on awareness-raising, training and capacity development
- foster a greater sense of collaboration between actors within the agro-food chain
- recognize professions related to the agro-food chain

5 Both studies were published at the beginning of fiscal year 2010–2011. See www.officiallanguages.gc.ca/html/etudes_studies_e.php#OLMC.

6 The following definition of "terroir" is the product of a collaboration between the Institut national de la recherche agronomique and the Institut National des Appellations d'Origine (renamed Institut national de l'origine et de la qualité in 2007). The definition was presented during UNESCO's "Planète Terroirs" international meeting in Paris in 2005: "A *Terroir* is a determined geographical area, defined by a human community, which generates and accumulates along its history a set of distinctive cultural traits, knowledge and practices based on a system of interactions between the natural environment and human factors. The know-how involved carries originality, confers its typical nature, and enables recognition of the goods and services originating from this specific geographical area and thus of the people living within it. These areas are living and innovative spaces which are more than just about tradition." (UNESCO, *A Project for the Terroirs Around the World*, information material for the UNESCO 34th General Conference, October 16–November 3, 2007).

Marketing and external persuasion

- use various communications tools to raise awareness of heritage attractions, products, services and quality of life in the region

The study helped gather information on issues and challenges specific to a Saskatchewan Francophone community in a rural setting. Federal institutions, which have a mandate to support the development of official language communities, will be able to use this information to devise and implement concrete support measures that are tailored to the realities of these communities.

IMPORTANT LANGUAGE RIGHTS DECISIONS⁷

THE *NGUYEN* AND *BINDRA* CASES

In 2009, the Supreme Court of Canada issued an important decision regarding access to minority-language education. In Quebec, access to English-language school is protected by section 23 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (the Charter) and regulated by section 73 of the *Charter of the French Language*⁸ (CFL). In *Nguyen and Bindra*,⁹ the Supreme Court of Canada had to determine whether the second and third paragraphs of section 73 of the CFL were constitutional.

Section 73 provides that a child is eligible for English-language instruction if he or she has received or is receiving elementary or secondary instruction in English in Canada or if one of the child's parents has received elementary instruction in English in Canada, provided that it constitutes the "major part" of the instruction received. In 2002, the Quebec National Assembly adopted Bill 104¹⁰, amending section 73 of the CFL. This bill was adopted in response to concerns about the growing phenomenon of "bridging schools" (*écoles passerelles*), which enabled parents whose children were not entitled to instruction in the minority language in Quebec to enrol their children in unsubsidized English-language private schools for short periods so that the children would be eligible to attend publicly funded English schools. Paragraph 2 of section 73, the constitutionality

of which was challenged in the *Nguyen* appeal, provides that periods of attendance at unsubsidized English-language private schools are to be disregarded when determining the "major part" requirement. Paragraph 3, the constitutionality of which was challenged in the *Bindra* appeal, establishes the same rule with respect to instruction received pursuant to special authorization granted by the province under sections 81, 85 or 85.1 of the CFL in cases involving a serious learning disability, temporary residence in Quebec, or a serious family or humanitarian situation.

In addressing the issue, the Court stated that its 2005 *Solski*¹¹ decision was determinative in the analysis of the rights provided for in subsection 23(2) of the Charter.

In the *Solski* judgement, the Supreme Court found the "major part" requirement in section 73 of the CFL to be consistent with subsection 23(2), provided that it was interpreted as giving rise to an obligation to conduct a global qualitative assessment of the child's educational pathway. The global assessment of the child's educational pathway, which focuses on quality, is then based on a set of factors that are of varying importance depending on the specific facts of each case. These factors include the amount of time spent in different programs of study, at what stage of the child's education the choice of language of instruction was made, what programs are or were available, and whether learning disabilities or other difficulties

7 Many judgments serve as tools for interpreting language rights and contributing to the advancement of linguistic duality in Canadian society. Judgments relating to the compliance of federal institutions in terms of official languages will be reported in the second volume of the 2009–2010 annual report, which will be published in the fall of 2010.

8 R.S.Q., c. C-11.

9 *Nguyen v. Quebec (Education, Recreation and Sports)*, 2009 SCC 47, [2009] 3 S.C.R. 208.

10 *An Act to amend the Charter of the French Language*, S.Q. 2002, c. 28.

11 *Solski (Tutor of) v. Quebec (Attorney General)*, [2005] 1 S.C.R. 201.

exist. The Court noted that this provision does not specify a minimum amount of time that a child would have had to spend in a minority-language education program; however, it also noted that a child's attendance at a minority-language school for a short time period is not indicative of a genuine commitment and cannot, in itself, be reason enough for the child's parent to obtain the status of rights-holder under the Charter.

Given that the protection afforded by the Charter makes no distinction as to the type, nature or origin of the instruction received, and given the necessity of conducting a global assessment of the child's educational pathway and overall situation, the Court found that the second and third paragraphs of section 73 of the CFL "have the effect of truncating the child's reality by creating a fictitious educational pathway that cannot serve as a basis for a proper application of constitutional guarantees."¹² The child's entire educational pathway must be taken into account. If a portion is omitted from the analysis because of the nature or origin of the instruction received, it is impossible to conduct the global analysis required by *Solski*. As such, the Court found that the second and third paragraphs of section 73 of the CFL limit the respondents' rights in both appeals and that such a limitation was not justified within the meaning of section 1 of the Charter.

The National Assembly of Quebec was given one year to correct the contested legislation.

¹² *Nguyen v. Quebec (Education, Recreation and Sports)*, at para. 33.

THE *CARON* CASE

Following a decision handed down on December 17, 2009, by the Alberta Court of Queen's Bench,¹³ an important legal debate is taking place in Alberta.

Franco-Albertan Gilles Caron was charged with violating the Alberta *Traffic Safety Act*. From the outset, Mr. Caron did not contest the facts surrounding the traffic violation but rather, in his defence, alleged that his constitutional rights had been violated because the *Traffic Safety Act* had not been published in French. Mr. Caron's constitutional challenge (which Pierre Boutet ultimately joined as co-defendant) took aim at the Alberta *Languages Act* of 1988, which provides that all acts or regulations may be enacted, printed and published solely in the English language.

Following a language-rights hearing that was without precedent, the Provincial Court of Alberta found that section 3 of the *Languages Act*¹⁴ R.S.A. 2000, c. L-6, violated the language rights of Mr. Caron and Mr. Boutet, thereby rendering the legislation of no force and effect in relation to the specific charges against these individuals. In addition to a "not guilty" verdict, the trial judgment in *Caron* also included a detailed and in-depth historical analysis of the events as well as the relevant written evidence explaining the development of the Red River Colony, Rupert's Land and the North-Western Territory.

In conclusion, Justice Wenden found that the Royal Proclamation of 1869 constitutionally guaranteed the publication of the province's legislation and regulations in English and French.

The Province of Alberta appealed the ruling before the Court of Queen's Bench, which overruled the acquittals and declared the respondents (Mr. Caron and Mr. Boutet) guilty of the charges in question. On the merits of the case, Justice Eidsvik recognized that the inhabitants of Rupert's Land and the North-Western Territory did indeed have certain language rights before the territories were annexed. The Court also admitted that these language rights were of fundamental importance to the population at the time, which was equally divided between Anglophones and Francophones. However, the Court concluded that, while it is true that language rights in Manitoba are constitutionally protected, "[n]either the Royal Proclamation of 1869, nor the 1870 Order, had the effect of constitutionalizing language rights in the remaining territories [...] Accordingly, when the Canadian Parliament created the Province of Alberta and established its constitution in 1905, there was no constitutional condition requiring it to include in the Province's constitution an obligation to publish provincial legislation in English and French."¹⁵

The case will be heard before the Alberta Court of Appeal.

13 *R. v. Caron*, 2008 ABPC 232, overturned by *R. v. Caron*, 2009 ABQB 745.

14 *Languages Act*, R.S.A. 2000, c. L-6.

15 *R. v. Caron*, 2009 ABQB 745, at para. 283.

À la suite d'une décision rendue le 17 décembre 2009 par la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta¹³, un débat juridique important se poursuit actuellement en Alberta.

Le Franco-Albertain Gilles Caron a été accusé d'avoir enfreint la *Traffic Safety Act* de l'Alberta. Dès le départ, M. Caron n'a pas contesté les faits relatifs à l'infraction, mais il a plutôt soutenu, dans sa défense, que ses droits constitutionnels ont été violés parce que la *Traffic Safety Act* n'était pas publiée en français. La contestation constitutionnelle de M. Caron (et, ultimement, de M. Pierre Boutet qui s'est joint au litige) ciblait la *Loi linguistique* de 1988 de l'Alberta, qui stipule que toutes les lois et tous les règlements de la province peuvent être promulgués, imprimés et publiés uniquement en anglais.

Au terme d'un procès sans précédent en matière de droits linguistiques, la Cour provinciale de l'Alberta concluait que l'article 3 de la *Loi linguistique*¹⁴ portait atteinte aux droits linguistiques de MM. Caron et Boutet et, de ce fait, elle déclarait inopérantes les dispositions réglementaires en vertu desquelles ceux-ci étaient accusés. Outre le verdict de non-culpabilité, le jugement de première instance dans l'affaire Caron comportait également une analyse historique détaillée et approfondie des événements ainsi que de la preuve écrite pertinente expliquant le développement de la colonie de la

rivière Rouge, de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest. En conclusion, le juge Wenden soutenait que la Proclamation royale de 1869 avait eu pour effet de garantir constitutionnellement la publication des lois et règlements de la province en français et en anglais.

La province de l'Alberta a porté le jugement en appel auprès de la Cour du Banc de la Reine, qui a annulé les verdicts d'acquiescement et a déclaré les intimes (MM. Caron et Boutet) coupables des infractions reprochées. Sur le fond du litige, la juge Eidsvik a reconnu que les habitants de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest jouissaient sans aucun doute de certains droits linguistiques avant l'annexion des territoires. La Cour a également admis que ces droits linguistiques revêtaient une importance fondamentale pour la population de l'époque, qui était divisée également entre francophones et anglophones. Cependant, la Cour a conclu que, s'il est vrai qu'au Manitoba les droits linguistiques jouissent d'une protection constitutionnelle, « [n]i la Proclamation royale de 1869 ni le Décret de 1870 n'ont eu pour effet de constitutionnaliser les droits linguistiques pour le reste des territoires [...] Ainsi, lorsque le Parlement du Canada a créé la province d'Alberta et en a établi la constitution en 1905, il n'existait aucune exigence constitutionnelle de soumettre cette province à l'obligation constitutionnelle de publier la législation provinciale en anglais et en français¹⁵ ».

La cause sera donc entendue devant la Cour d'appel de l'Alberta.

¹³ R. c. Caron, 2008 ABPC 232, infirmé par R. c. Caron, 2009 ABQB 745.

¹⁴ R.S.A. 2000, c. L-6.

¹⁵ R. c. Caron, 2009 ABQB 745, paragr. 283.

l'étape des études à laquelle on a choisi une langue d'enseignement, les programmes offerts et l'existence de problèmes d'apprentissage ou d'autres difficultés. La Cour a signalé que la disposition ne précise pas la période minimale au cours de laquelle l'enfant doit avoir suivi un programme d'enseignement dans la langue de la minorité; elle indique toutefois que le fait qu'un enfant fréquente une école pour les minorités linguistiques pendant une courte période ne témoigne pas d'un engagement réel et ne peut à lui seul suffire pour que son parent obtienne le statut d'ayant droit en vertu de la *Charte*.

Puisque la protection accordée par la *Charte* n'établit aucune distinction entre le type, la nature et la source de l'enseignement reçu, et vu la nécessité d'effectuer une évaluation globale du parcours scolaire et de l'ensemble de la situation de l'enfant, la Cour a conclu que les deuxième et troisième alinéas de l'article 73 de la CLF ont « pour effet de tronquer la réalité, en créant un parcours scolaire fictif dont l'examen ne permet pas d'appliquer correctement les garanties constitutionnelles¹² ». Ainsi, l'ensemble du parcours scolaire de l'enfant doit être pris en compte. Si l'on omet d'analyser un pan du parcours scolaire en raison de la nature ou de l'origine de l'enseignement reçu, il ne sera pas possible de procéder à l'analyse globale que commande l'arrêt *Solski*. La Cour a donc statué dans les deux pourvois que les deuxième et troisième alinéas de l'article 73 de la CLF portaient atteinte aux droits des intimés et que les atteintes n'étaient pas justifiées en vertu de l'article premier de la *Charte*.

La Cour a accordé un délai d'un an à l'Assemblée nationale du Québec pour modifier la législation contestée.

¹² *Nguyen c. Québec (Éducation, Loisir et Sport)*, paragr. 33.

DÉCISIONS IMPORTANTES **EN DROITS LINGUISTIQUES**

LES AFFAIRES NGUYEN ET BINDRA

En 2009, la Cour suprême du Canada a rendu un jugement important concernant l'accès à l'instruction dans la langue de la minorité. Au Québec, l'accès aux écoles de langue anglaise est protégé en vertu de l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la *Charte*) et il est régi par l'article 73 de la *Charte de la langue française* (CLF)⁸. Dans les pourvois *Nguyen et Bindra*⁹, la Cour suprême du Canada devait déterminer si les deuxième et troisième alinéas de l'article 73 de la CLF étaient constitutionnels.

L'article 73 stipule qu'un enfant peut recevoir l'enseignement en anglais s'il a reçu ou s'il reçoit un enseignement primaire ou secondaire en anglais au Canada ou si l'un de ses parents a reçu un enseignement primaire en anglais au pays, pourvu que cet enseignement constitue la « majeure partie » de l'enseignement primaire reçu. En 2002, l'Assemblée nationale du Québec a adopté le projet de loi 104¹⁰ visant à modifier l'article 73 de la CLF, en réaction au phénomène de plus en plus préoccupant des « écoles passerelles ». Des parents dont les enfants n'avaient pas le droit de recevoir l'enseignement dans la langue de la minorité au Québec inscrivaient leurs enfants pendant une courte période dans ces écoles passerelles, c'est-à-dire des écoles privées de langue anglaise non subventionnées, de sorte qu'ils puissent par

la suite être admis dans une école anglaise publique. Ainsi, le deuxième alinéa de l'article 73, dont la constitutionnalité était contestée dans l'affaire *Nguyen*, prévoit que les périodes pendant lesquelles une personne fréquente une école privée de langue anglaise non subventionnée ne sont pas prises en compte pour déterminer si elle satisfait au critère de la « majeure partie ». Quant au troisième alinéa, dont la constitutionnalité était contestée dans l'affaire *Bindra*, il fixe la même règle pour l'enseignement reçu en application d'une autorisation particulière accordée par la province, en vertu des articles 81, 85 ou 85.1 de la CLF, dans les cas de difficultés graves d'apprentissage, de séjours temporaires au Québec ou de situations graves d'ordre familial ou humanitaire.

Dans les affaires *Nguyen et Bindra*, la Cour a précisé que l'arrêt *Solski*¹¹ de 2005 a joué un rôle déterminant dans l'analyse des droits conférés par le paragraphe 23(2) de la *Charte*.

Dans l'arrêt *Solski*, la Cour suprême avait conclu que le critère de la « majeure partie » figurant à l'article 73 de la CLF était compatible avec le paragraphe 23(2), dans la mesure où l'on considérerait qu'il entraîne l'obligation de procéder à une évaluation qualitative globale du parcours scolaire de l'enfant. L'évaluation globale du cheminement de l'enfant, effectuée d'un point de vue qualitatif, repose alors sur un ensemble de facteurs, d'importance variable selon les faits propres à chaque cas. Ces facteurs incluent notamment le temps passé dans divers programmes d'études,

7 De nombreux jugements des tribunaux servent d'outils d'interprétation des droits linguistiques et contribuent à faire progresser la dualité linguistique dans la société canadienne. Les jugements portant sur la conformité des institutions officielles seront présentés dans le second volume du rapport annuel 2009-2010, qui sera publié à l'automne 2010.

8 L.R.Q., c. C-11.

9 *Nguyen c. Québec (Éducation, Loisir et Sport)*, 2009 CSC 47, [2009] 3 R.C.S. 208.

10 *Loi modifiant la Charte de la langue française*, L.Q. 2002, c. 28.

11 *Solski (Tuteur de) c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 14, [2005] 1 R.C.S. 201.

Marketing et séduction internes

- Consacrer des efforts à la sensibilisation, à la formation et au développement des capacités;
- favoriser un plus grand esprit de collaboration entre les acteurs au sein de la chaîne agroalimentaire;
- valoriser les professions liées à la chaîne agroalimentaire.

Marketing et séduction externes

- Faire connaître, grâce à de nombreux outils de communication, les attraits patrimoniaux, les produits, les services et la qualité de vie dans la région.

L'étude a permis de recueillir des renseignements importants sur les enjeux et les défis particuliers d'une communauté rurale francophone de la Saskatchewan. En se servant de ces renseignements, les institutions fédérales qui ont le mandat d'appuyer le développement des communautés de langue officielle pourront élaborer et mettre en œuvre des mesures d'appui concrètes adaptées à la réalité de ces communautés.

Au terme de l'étude, le commissaire aux langues officielles adresse certaines recommandations aux établissements, aux gouvernements et autres parties intéressées pour améliorer les possibilités d'apprentissage en langue seconde dans les universités canadiennes. Il aimerait que toutes ces parties collaborent en ce sens afin d'améliorer l'apprentissage en langue seconde au niveau universitaire au Canada et de mieux aider les jeunes Canadiens à se préparer pour l'avenir.

LES INDICATEURS DE VITALITÉ 3 : LES COMMUNAUTÉS FRANCOPHONES DE LA SASKATCHEWAN EN MILIEU RURAL

Cette étude s'inscrit dans la troisième phase d'un projet pluriannuel de recherche portant sur la vitalité des communautés de langue officielle du Canada. La troisième phase comprend deux autres études sur des communautés francophones de l'Ouest, l'une en Colombie-Britannique et l'autre, en Alberta⁵.

Pour *Les indicateurs de vitalité 3 : Les communautés francophones de la Saskatchewan en milieu rural*, le Commissariat aux langues officielles a étudié la région rurale réunissant Duck Lake, St. Louis, Dormery, Hoey et St. Isidore-de-Bellevue, en Saskatchewan. L'étude visait à déterminer comment les communautés francophones en milieu rural peuvent contribuer à leur vitalité et mesurer les progrès réalisés vers l'atteinte d'objectifs communs. On cherchait donc

ultimement à outiller ces communautés pour qu'elles puissent mieux établir leurs priorités et se doter d'indicateurs pour mesurer les résultats.

Dans le cadre de l'étude, les intervenants communautaires se sont mobilisés pour développer une vision commune d'un projet de mise en valeur du terroir⁶. Ils ont élaboré un plan d'ensemble qui s'appuie sur les cinq champs d'activités suivants :

Concertation interculturelle

- Favoriser un rapprochement avec les communautés métisses, autochtones et anglophones du voisinage.

Recherche et planification

- Accroître les capacités de recherche et de planification;
- créer un comité pour guider la mise en œuvre du Projet d'alternative de développement rural : le terroir.

Rassemblements et célébrations

- Profiter d'événements existants pour mettre en valeur les produits du terroir et sensibiliser la population;
- créer de nouveaux événements pour célébrer l'innovation gastronomique et les professions liées à la chaîne agroalimentaire.

5 Ces deux études ont été publiées au début de l'exercice 2010-2011. Voir www.languesofficielles.gc.ca/html/etudes_studies_f.php#COMM

6 Selon l'Institut national de la recherche agronomique et l'Institut National des Appellations d'Origine (appelé l'Institut national de l'origine et de la qualité depuis 2007), le terroir est un espace géographique délimité dans lequel une communauté humaine construit au cours de son histoire un ensemble de traits culturels distincts, dont les savoirs et de pratiques fondées sur un système d'interactions entre le milieu naturel et les facteurs humains. Les savoir-faire révèlent une originalité, correspondent à des espaces vivants et innovants qui ne peuvent être assimilés à la seule tradition ». (UNESCO, *Un projet pour les terroirs du monde*, dossier d'information pour la 34^e Conférence générale de l'UNESCO, du 16 octobre au 3 novembre 2007.)

DEUX LANGUES, TOUT UN MONDE DE POSSIBILITÉS : L'APPRENTISSAGE EN LANGUE SECONDE DANS LES UNIVERSITÉS CANADIENNES

Le Canada doit fournir un véritable continuum de possibilités d'apprentissage en langue seconde à tous les Canadiens, de l'école primaire au marché du travail. Ce continuum est essentiel pour que nos jeunes puissent se préparer à devenir des citoyens productifs dans leur propre pays et des citoyens du monde.

Bien que nous ayons une connaissance approfondie de l'apprentissage en langue seconde aux niveaux primaire et secondaire au Canada, nous en savons moins sur l'apprentissage en langue seconde au niveau universitaire, y compris l'étendue des possibilités d'apprentissage, les principaux enjeux et les défis, sans oublier les méthodes d'enseignement efficaces.

Ces constats ont incité le Commissariat aux langues officielles à entreprendre une étude d'envergne sur l'apprentissage en langue seconde dans les universités canadiennes. L'étude s'appuyait sur un sondage approfondi mené auprès des établissements; des groupes de discussion avec des étudiants, des professeurs et des administrateurs; et des entrevues avec des cadres supérieurs d'universités, des spécialistes de l'apprentissage linguistique, et des représentants des gouvernements ainsi que du secteur privé, du milieu de l'éducation et de divers organismes.

L'étude a mené aux constatations suivantes :

- L'apprentissage fondé sur le contenu (par ex. notions liées au domaine d'études) peut être très efficace et donner de bons résultats.

- Les possibilités d'utiliser et de pratiquer la langue seconde à l'extérieur de la salle de classe et d'interagir avec des personnes de l'autre groupe linguistique sont indispensables.
- Il importe de compter sur de bons professeurs, de petites classes et des mécanismes d'appui à l'apprentissage comme des tuteurs et des services d'aide en grammaire et en rédaction.
- Le succès des programmes en langue seconde repose entre autres sur les enjeux financiers, le leadership et l'engagement des acteurs des plus hauts niveaux de l'administration universitaire ainsi que sur la planification, l'organisation et la coordination.

Par ailleurs, l'étude a mis en lumière certains domaines où une amélioration est souhaitée. Ainsi, il faut travailler à :

- augmenter le nombre d'occasions d'apprentissage intensif en langue seconde;
- exploiter le potentiel des établissements de langue minoritaire;
- améliorer les partenariats, la collaboration et l'utilisation de la technologie;
- augmenter le nombre d'échanges et d'occasions concrètes d'utiliser la langue seconde;
- adopter des politiques et des exigences plus strictes relativement à l'apprentissage des langues secondes;
- intensifier les activités d'information, de promotion et de marketing.

**VANCOUVER 2010, UNE OCCASION EN OR :
VISER UN MODÈLE CANADIEN DE LA DUALITÉ LINGUISTIQUE DANS LE
SPORT INTERNATIONAL – RAPPORT DE SUIVI**

Ce rapport constitue un suivi d'une étude publiée en décembre 2008⁴, qui visait le Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver de 2010 à Vancouver (COVAN) et Patrimoine canadien, et d'une campagne de sensibilisation menée auprès d'une vingtaine d'institutions fédérales de décembre 2008 à mai 2009.

Le suivi a été réalisé de juin à août 2009, soit un peu plus de six mois avant la tenue des Jeux. À ce moment-là, il était impératif que le COVAN, Patrimoine canadien et les institutions fédérales agissent rapidement et apportent les correctifs nécessaires de sorte que le succès des Jeux ne soit pas compromis par les lacunes constatées.

Le rapport comporte deux grandes parties. La première décrit les progrès qu'on a accomplis après la publication de l'étude de 2008, en vue de satisfaire aux exigences linguistiques du COVAN, énoncées à l'annexe A de l'Entente multipartite, et à celles de Patrimoine canadien, énoncées dans la *Loi sur les langues officielles*. Dans la deuxième partie, on évalue la mesure dans laquelle les institutions fédérales ont tenu compte des exigences linguistiques dans la planification de leurs activités pour les Jeux.

Dans la première partie du rapport, le commissaire notait que, depuis la publication de l'étude de 2008, le COVAN et Patrimoine canadien avaient continué à progresser sur plusieurs

fronts en ce qui a trait au respect des deux langues officielles. Toutefois, il restait des aspects essentiels qui nécessitaient un redressement rapide.

Dans un deuxième temps, le commissaire indiquait que la campagne de sensibilisation que le Commissariat a menée au début de l'année 2009 avait donné des résultats. En effet, des entrevues réalisées à l'été 2009 avaient montré que certaines institutions prenaient des mesures pour veiller au respect de la lettre et de l'esprit de la *Loi* durant les Jeux. Cependant, il était évident que, en vue de se conformer aux exigences de la *Loi* dans le contexte des Jeux, les institutions fédérales devaient continuer à faire des efforts en veillant, entre autres, à ce que le public voyageur reçoive des services dans les deux langues officielles et à ce que la dualité linguistique soit prise en compte dans la coordination des interventions en matière de santé et de sécurité.

Enfin, le commissaire formulait 11 recommandations à l'intention du COVAN, de Patrimoine canadien et d'autres institutions fédérales. Il recommandait notamment que les institutions surveillent leur propre rendement en matière de langues officielles durant les Jeux et qu'elles fassent rapport sur leurs expériences positives et sur les leçons apprises après les Jeux. Cet exercice permettrait non seulement de faire le point sur la manière dont les langues officielles ont été traitées pendant les Jeux en vue d'améliorer l'expérience du public à l'occasion d'autres événements d'envergure internationale, mais aussi de laisser un legs permanent à la population canadienne en matière de langues officielles.

4 Commissariat aux langues officielles, *Vancouver 2010, une occasion en or : Viser un modèle canadien de la dualité linguistique dans le sport international*, Ottawa, 2008, version en ligne (www.languesofficielles.gc.ca/html/stu_etu_122008-f.php) consultée le 31 mars 2010.

ÉTUDES PUBLIÉES EN 2009-2010

Chaque année, le Commissariat aux langues officielles mène des études sur divers domaines liés aux langues officielles, afin de mieux comprendre l'évolution du statut et de l'usage du français et de l'anglais au pays. Tout comme les activités de recherche et de sensibilisation du public, ces études permettent au commissaire de remplir son rôle d'éducation et de promotion de la dualité linguistique au sein de l'administration fédérale et dans la société canadienne.

Ces études sont aussi souvent l'occasion pour le commissaire d'exercer son rôle de liaison auprès des divers acteurs touchés par la *Loi sur les langues officielles* (institutions fédérales, organismes communautaires, ordres de gouvernement, communautés de langue officielle, etc.). De plus, elles

permettent au commissaire de s'assurer que la dualité linguistique demeure au centre des préoccupations des décideurs à l'étape de l'élaboration des lois, des règlements et des politiques, puisque les représentants du gouvernement peuvent consulter ces études et les prendre en considération dans leurs décisions.

Au cours de l'année 2009-2010, le Commissariat a publié les trois études suivantes :

- *Vancouver 2010, une occasion en or : Viser un modèle canadien de la dualité linguistique dans le sport international – Rapport de suivi¹*
- *Deux langues, tout un monde de possibilités : L'apprentissage en langue seconde dans les universités canadiennes²*
- *Les indicateurs de vitalité 3 : Les communautés francophones de la Saskatchewan en milieu rural³*

Un résumé des objectifs et conclusions de ces trois études est présenté dans les pages qui suivent.

- ¹ Commissariat aux langues officielles, *Vancouver 2010, une occasion en or : Viser un modèle canadien de la dualité linguistique dans le sport international – Rapport de suivi*, Ottawa, 2009, version en ligne (www.languesofficielles.gc.ca/html/stu_etu_092009_f.php) consultée le 31 mars 2010.
- ² Commissariat aux langues officielles, *Deux langues, tout un monde de possibilités : L'apprentissage en langue seconde dans les universités canadiennes*, Ottawa, 2009, version en ligne (www.languesofficielles.gc.ca/html/stu_etu_102009_f.php) consultée le 31 mars 2010.
- ³ Commissariat aux langues officielles, *Les indicateurs de vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire 3 : trois communautés francophones de l'Ouest canadien. Les communautés francophones de la Saskatchewan en milieu rural*, Ottawa, 2010, version en ligne (www.languesofficielles.gc.ca/html/stu_etu_022010_saskatchewan_f.php) consultée le 31 mars 2010.

Le second volume du rapport annuel, portant sur la conformité des institutions fédérales à la *Loi sur les langues officielles*, sera publié à l'automne 2010. Le commissaire y discutera entre autres des plaintes qu'il a reçues cette année, y présentera les bulletins de rendement des institutions fédérales et y fera le suivi de la recommandation de son *Rapport annuel 2007-2008* relative à la langue de travail².

De manière similaire, en faisant preuve de leadership et de cohérence en ce qui a trait à l'utilisation du français et de l'anglais comme langues de travail dans la fonction publique canadienne, le gouvernement fédéral influencera le cours des choses dans l'administration comme à l'extérieur de celle-ci. Le commissaire croit que les institutions fédérales fonctionneront mieux si les employés travaillant dans les régions désignées bilingues peuvent facilement se prévaloir de leur droit de recourir au français ou à l'anglais lorsqu'ils rédigent des documents, les commentent ou prennent la parole lors d'une réunion. En effet, la plupart des fonctionnaires sont plus productifs quand ils utilisent leur première langue officielle et ils sont plus à même de contribuer au développement de la société canadienne.

En créant un milieu professionnel où chacun peut vraiment s'épanouir dans la langue officielle de son choix, le gouvernement canadien attirera aussi davantage de

francophones et d'anglophones en situation minoritaire dans la fonction publique et s'assurera que cette dernière reflète mieux les deux communautés linguistiques.

En somme, tout changement positif aux façons de faire des institutions fédérales en matière de langue de travail, de gouvernance, de soutien à l'apprentissage du français ou de l'anglais langue seconde ou de développement des communautés de langue officielle pourra dynamiser l'ensemble des composantes du régime linguistique mis en place au moment de l'adoption de la *Loi sur les langues officielles*. Toute mesure favorisant le leadership et la cohérence pourra aussi faire en sorte que les langues officielles continuent de conférer au Canada « un avantage unique dans le monde³ », qui l'aidera à relever les défis économiques, politiques, sociaux et culturels majeurs se présentant à lui.

De fait, aujourd'hui comme hier, la dualité linguistique constitue un facteur vital d'évolution pour le Canada, un atout que le gouvernement fédéral devrait s'efforcer de valoriser chaque fois qu'il en a l'occasion, dans le calme comme dans la tempête.

Si cette valeur fondamentale, cet aspect essentiel de l'identité canadienne devait être fragilisé, sciemment ou par négligence, c'est le pays tout entier qui en souffrirait.

2 « Le commissaire recommande que les administrateurs généraux de toutes les institutions fédérales prennent des mesures concrètes, d'ici le 31 décembre 2008, en vue de créer un milieu de travail qui permettrait aux employés des régions désignées d'utiliser tant le français que l'anglais. » Voir Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2007-2008*, Ottawa, 2008, p. IV, version en ligne (www.languesofficielles.gc.ca/docs/r/2007_08_r_f.pdf) consultée le 31 mars 2010.

3 Gouvernement du Canada, *Discours du Trône*, Ottawa, 3 mars 2010, version en ligne (www.sif-ddt.gc.ca/tra/media.aspx?id=1388) consultée le 31 mars 2010.

LA DUALITÉ LINGUISTIQUE : UN AVANTAGE ET UNE VALEUR À CONSOLIDER

Le leadership et la cohérence représentent des conditions indispensables à la réalisation de progrès dans nos sociétés.

Convaincu de la justesse de ce principe, le commissaire aux langues officielles conclut son rapport annuel 2008-2009 en affirmant que « pour établir l'égalité réelle du français et de l'anglais à l'échelle du pays, le gouvernement fédéral devra pleinement assumer son rôle de leader. Il devra aussi agir dans le dossier de la dualité linguistique avec beaucoup plus de cohérence que par le passé¹ ».

C'est par cette même exhortation que se termine ce premier volume du rapport annuel 2009-2010. En effet, cette année encore, les travaux du commissaire montrent que le gouvernement fédéral pourra améliorer la santé globale du régime linguistique canadien en prenant des mesures vigoureuses en ce qui concerne chacun de ses éléments.

Ainsi, en déployant plus de diligence lorsqu'il traite les demandes de financement des organismes communautaires, le gouvernement fédéral renforcera la vitalité des communautés de langue officielle, dont il a l'obligation de favoriser le développement. Ce faisant, il donnera à ces communautés une visibilité qui aura une incidence positive sur l'apprentissage du français ou de l'anglais langue seconde par les membres des deux majorités linguistiques du Canada.

D'un autre côté, en redoublant les efforts visant à aider les étudiants des universités à devenir bilingues, le gouvernement fédéral aura plus de facilité à recruter les 5 000 employés capables de parler le français et l'anglais dont il aura besoin chaque année pour renouveler sa main-d'œuvre et, ultimement, pour servir adéquatement la population canadienne. Il saisira aussi une occasion formidable de contribuer à renforcer la compétitivité des entreprises canadiennes. À l'avenir, les entreprises devront en effet enrichir l'éventail de compétences linguistiques de leur personnel pour se démarquer sur les marchés locaux et étrangers.

En veillant par ailleurs à appliquer correctement la totalité des principes d'une bonne gouvernance publique lorsqu'il réorganise les fonctions relatives aux langues officielles des ministères et organismes (notamment celles du Secrétariat du Conseil du Trésor), le gouvernement canadien mènera une action dont l'incidence ne se fera pas seulement sentir au sein de ses institutions : il mettra aussi en place des conditions de base propices au renforcement de l'égalité du français et de l'anglais dans notre société.

¹ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2008-2009 : Deux langues officielles, un espace commun : 40^e anniversaire de la Loi sur les langues officielles*, Ottawa, 2009, p. 86, version en ligne (www.languesofficielles.gc.ca/docs/far_rap_f.pdf) consultée le 31 mars 2010.

Puisque le droit qu'on accorde à l'employé de travailler dans la langue officielle de son choix a une incidence positive sur la vitalité des communautés de langue officielle, le commissaire est d'avis que le moment est venu d'examiner la possibilité d'élargir l'application de ce droit au-delà des régions actuellement désignées bilingues.

À titre d'exemple, les employés fédéraux œuvrant dans les centres de services bilingues de certaines régions manitobaines où l'on trouve des communautés francophones dynamiques (par ex. Saint-Boniface, St. Laurent, St. Vital, Notre-Dame-de-Lourdes)

RECOMMANDATION

programmes bien adaptés aux besoins des Canadiens, notamment à ceux des communautés de langue officielle. Comme le note Janet Bax, « dans bien des cas, un fonctionnaire ne peut pas conseiller adéquatement son ministre lorsqu'il n'a pas une bonne connaissance du français et de l'anglais. Par exemple, comment peut-on parler des changements climatiques, de leurs effets éventuels sur notre société et de la perception que les citoyens et les entreprises ont de cette question quand on est incapable de regarder la télévision et d'écouter la radio dans les deux langues, ou de lire les journaux et les publications scientifiques françaises et anglaises du Canada et d'ailleurs? »

Mais surtout, en encourageant l'usage du français et de l'anglais dans l'administration, le gouvernement contribuera à renforcer l'identité des membres des communautés de langue officielle. Ceux-ci pourront en effet se reconnaître dans tous les aspects de la fonction publique fédérale.

pourraient avoir le choix d'interagir en français, à l'instar des employés provinciaux qui y travaillent. L'adoption d'une telle approche de la part du gouvernement du Canada contribuerait de façon importante au développement et à l'épanouissement de ces communautés.

En terminant, les institutions fédérales ne doivent pas aborder la question du bilinguisme dans la fonction publique comme s'il s'agissait essentiellement d'une obligation en matière de relations de travail à laquelle il faut se plier pour éviter les plaintes. Au contraire, le commissaire aux langues officielles est fermement convaincu que l'amélioration de la capacité des institutions fédérales de servir le public dans les deux langues et le soutien accordé au développement et à l'épanouissement des communautés de langue officielle dépendront en grande partie de la vigueur avec laquelle elles encourageront et valoriseront l'usage du français et de l'anglais comme langues de travail.

Le commissaire aux langues officielles recommande au greffier du Conseil privé de faire de l'usage du français et de l'anglais comme langues de travail dans les institutions fédérales une priorité essentielle dans le cadre de toute initiative visant le renouvellement de la fonction publique et l'amélioration des services offerts à la population canadienne.

Plus particulièrement, le commissaire recommande aux hauts dirigeants de gérer les ressources humaines du ministère ou de l'organisme dont ils sont responsables en appliquant les pratiques les plus prometteuses mises de l'avant dans le rapport de Monique Collette.

Enfin, le commissaire recommande aux hauts dirigeants de faire rapport au greffier du Conseil privé sur les mesures qu'ils ont prises pour augmenter les possibilités offertes à leurs employés de travailler dans la langue officielle de leur choix.

Autrement dit, mondialisation linguistique ou pas, les citoyens que la fonction publique fédérale a pour rôle de servir continuent de vouloir utiliser la langue officielle de leur choix lorsqu'ils font affaire avec le gouvernement fédéral. De même, les membres des communautés francophones de notre pays souhaitent toujours pouvoir se développer individuellement ou collectivement en français, tout comme ceux des communautés d'expression anglaise du Québec désirent avoir la chance de s'épanouir en anglais. Lorsqu'elles entrent au travail, ces personnes ne veulent pas devoir mettre au placard leur première langue officielle – la langue dans laquelle elles sont souvent le plus performantes.

Dans ce contexte, le gouvernement fédéral doit absolument poursuivre les efforts qu'il a entrepris voilà quatre décennies pour assurer la pleine égalité du français et de l'anglais dans la fonction publique fédérale. Il contribuera ainsi à faire en sorte que tant les francophones que les anglophones soient en mesure de recevoir des services gouvernementaux de haute qualité dans leur langue.

De plus, en améliorant les connaissances que leurs employés et leurs gestionnaires ont des deux langues officielles du Canada et des cultures qu'elles représentent, les institutions fédérales seront plus en mesure de concevoir et de mettre en œuvre des politiques et des

KEVIN MACHIDA, OTTAWA



Renforcer la place du français et de l'anglais comme langues de travail dans la fonction publique requerra du gouvernement fédéral qu'il s'attaque avec énergie et créativité à de nouveaux défis complexes.

Entre autres, il faudra trouver des solutions originales pour faire en sorte que les outils d'échange des connaissances utilisés par les ministères et les organismes (par ex. GCPELIA) accordent une place tant au français qu'à l'anglais. L'atteinte de cet objectif dépendra de la capacité des dirigeants des institutions fédérales à faire preuve de leadership.

Par ailleurs, tout comme les participants du deuxième Forum des jeunes professionnels sur la langue de travail dans la fonction publique, lequel s'est déroulé le 10 novembre 2009, le commissaire croit que l'apport des technologies langagières peut être bénéfique. Des applications comme les banques de données terminologiques (par ex. TERMINUM) ou les correctifs ainsi que les instruments d'apprentissage en ligne ouvrent des avenues prometteuses que les institutions fédérales devraient chercher à explorer.

LA DUALITÉ LINGUISTIQUE AU TRAVAIL : UNE VALEUR IMPORTANTE

On entend parfois dire qu'en raison de la mondialisation des marchés et de la forte montée de l'anglais comme *lingua franca* planétaire, il n'est plus aussi important aujourd'hui qu'il l'était hier de travailler au renforcement du français et de l'anglais comme langues de travail dans la fonction publique fédérale.

Certains n'hésitent pas à affirmer, 40 ans après l'adoption de la *Loi sur les langues officielles*, que l'administration fédérale fonctionnerait plus rondement et efficacement, et à coût moindre, si l'idéal de la dualité linguistique en milieu de travail était abandonné. À leurs yeux, la *Loi* constitue essentiellement une charge, un fardeau embarrassant imposé aux ministères et organismes pour concrétiser une vision dépassée.

Le commissaire aux langues officielles considère ce point de vue comme très peu judicieux, voir erroné.

En effet, le renforcement du rôle de l'anglais comme outil de facilitation des échanges entre gens d'affaires, scientifiques, touristes ou internautes ne change absolument rien au fait que le Canada demeure un pays où coexistent essentiellement deux grandes langues d'usage public : le français et l'anglais.

À titre d'exemple, dans son rapport, Monique Collette raconte comment les différents ministères et organismes fédéraux situés à Terre-Neuve-et-Labrador ont pallié le fait que l'École de la fonction publique du Canada n'y offrait pas de formation linguistique en s'unissant et en mettant leurs ressources financières en commun pour embaucher un coordonnateur linguistique. Ce dernier a élaboré un cours à temps partiel de français langue seconde que suivent, chaque année, 40 employés travaillant dans cette région unilingue, dont Suzanne R. Sullivan¹⁷.

Patrimoine canadien a aussi démontré qu'il est profitable d'aborder les exigences liées à la langue de travail de manière originale. Une des gestionnaires francophones du Ministère éprouvait de la difficulté à atteindre le niveau de bilinguisme requis en suivant des cours. Pour résoudre ce problème, Patrimoine canadien a autorisé la gestionnaire à œuvrer pendant quatre semaines au sein d'un organisme communautaire anglo-québécois désireux de bénéficier de son expertise. Ce projet s'est avéré gagnant pour l'ensemble des parties, notamment pour la gestionnaire, qui a pu parfaire ses compétences linguistiques¹⁸.

En résumé, relativement à l'utilisation des langues officielles au travail, le gouvernement du Canada devrait fortement inciter les institutions fédérales à expérimenter de nouvelles façons de faire et à échanger les résultats de leurs expériences.

17 Monique Collette, *Groupe de travail sur le milieu de travail et l'effectif. Recueil d'approches pratiques*, p. 13.

18 Témoignage de Mme Denise Fournier de Patrimoine canadien recueilli à l'occasion du 9^e Forum annuel de perfectionnement professionnel de la communauté nationale des gestionnaires, Montréal, mars 2010.



SUZANNE R. SULLIVAN, ST. JOHN'S

INNOVER POUR MIEUX GARDER LE CAP

Pour favoriser l'avancement des langues officielles dans la fonction publique, il faudra parfois « donner libre cours à la créativité et à l'innovation¹⁴ », soutient avec raison Monique Collette dans son rapport au greffier du Conseil privé.

En effet, les institutions fédérales et les organismes centraux ne devraient pas hésiter à concevoir, à tester et à adopter de nouvelles façons de faire prometteuses lorsque les approches traditionnelles ne donnent pas tous les résultats attendus.

Par exemple, on sait que les institutions fédérales doivent offrir aux employés qui maîtrisent seulement l'une des deux langues officielles du pays les possibilités d'apprentissage ou de perfectionnement linguistique auxquelles ils ont droit. Cependant, le commissaire estime qu'en travaillant plus étroitement avec les universités afin de renforcer les compétences linguistiques des diplômés qui souhaitent entreprendre une carrière dans le secteur public, le gouvernement du Canada pourrait diminuer les coûts associés au bilinguisme officiel dans la fonction publique.

Ainsi, comme le commissaire le souligne dans le rapport *Deux langues, tout un monde de possibilités : L'apprentissage en langue seconde dans les universités*¹⁵, le gouvernement devrait chercher à mettre en rapport les exigences linguistiques dans la fonction publique et les tests linguistiques réalisés dans les universités. De plus, le greffier du Conseil privé devrait favoriser

une meilleure collaboration entre les universités et la fonction publique sur le plan des langues officielles en veillant à ce que l'initiative de jumelage des sous-ministres fédéraux et des recteurs canadiens, pilotée par le Bureau du Conseil privé, appuie cet objectif. (Voir l'encadré ci-dessous pour une description de ce programme.)

LE PROGRAMME DES SOUS-MINISTRES CHAMPIONS DU PROGRAMME UNIVERSITAIRE

Ce programme offert par l'École de la fonction publique du Canada vise à renforcer les liens entre le gouvernement fédéral et les universités canadiennes. Fruit d'un partenariat d'avant-garde, « [l]a stratégie est conçue pour appuyer de solides études et travaux de recherche en administration publique de sorte que la fonction publique du Canada puisse avoir accès aux idées et théories de pointe, à une nouvelle génération de spécialistes en administration publique et à de nouveaux employés bien formés dans le domaine de la gestion moderne des affaires publiques¹⁶ ».

Si de telles initiatives pourront rapporter des dividendes à moyen ou long terme, d'autres permettraient à plus court terme aux institutions fédérales de mieux remplir leurs obligations en matière de langue de travail, voire de les dépasser.

¹⁴ Monique Collette, *Groupe de travail sur le milieu de travail et l'effectif*. Recueil d'approches pratiques, p. 8.

¹⁵ Commissariat aux langues officielles, *Deux langues, tout un monde de possibilités*. L'apprentissage en langue seconde dans les universités canadiennes. Ottawa, 2009, version en ligne (www.languesofficielles.gc.ca/html/stu_etu_102009_f.php) consultée le 31 mars 2010.

¹⁶ École de la fonction publique du Canada, *Partenariats et pratiques exemplaires*, version en ligne (www.cspcs-efpc.gc.ca/bp/dmucp/index-fra.asp) consultée le 31 mars 2010.

De son côté, le commissaire croit que les institutions fédérales devraient donner aux gestionnaires qui viennent de terminer un cours de langue seconde la possibilité de tester leurs nouvelles connaissances et compétences et de les mettre en pratique. Par exemple, le gestionnaire intermédiaire anglophone qui vient de terminer une formation en français devrait rapidement avoir la chance de gérer un projet dont les exécutants sont majoritairement francophones.

UN MOTEUR DE CHANGEMENT

Les participants au Forum des jeunes professionnels sur la langue de travail de février 2009 ont fait ressortir l'importance d'offrir périodiquement aux employés et aux gestionnaires, en particulier à ceux qui sont nouvellement embauchés, des séances de formation, d'introduction et de sensibilisation sur les droits linguistiques que leur confère la *Loi sur les langues officielles* et sur les obligations qui s'y rattachent¹².

En effet, les dispositions de la *Loi* relatives à la langue de travail sont encore mal connues des employés qui sont appelés à s'en prévaloir ou des responsables qui doivent les appliquer. Cela dit, les participants qui ont pris part au Forum ont aussi fortement insisté sur le fait que les employés de la fonction publique ne doivent pas hésiter à faire valoir leurs droits linguistiques et à inciter les gestionnaires à respecter ces derniers. Il ne s'agit pas là de réduire l'importance des relations hiérarchiques ni de faire porter aux employés le fardeau de transformer des institutions, des bureaux ou des divisions plus ou moins favorables à l'utilisation de la langue minoritaire au travail en champions de la dualité linguistique. Cependant, il est indubitable, comme l'ont mentionné les participants au Forum, que « [l]orsqu'ils choisissent d'affirmer leurs droits, [les employés] donnent l'exemple et [peuvent] avoir un impact considérable sur la culture organisationnelle en inspirant les autres à faire de même¹³ ».

QUAND LES EMPLOYÉS SONT LES AGENTS DU CHANGEMENT

« En utilisant systématiquement la langue qu'ils préfèrent lorsqu'ils s'adressent à leurs dirigeants, les employés deviennent eux-mêmes de véritables leaders, de formidables agents de changement. »

« Une de nos réceptionnistes est francophone. Lorsqu'elle s'adresse au public, cette jeune femme utilise évidemment le français ou l'anglais, selon le cas. Mais lorsqu'elle discute avec moi, avec son superviseur ou avec un de ses collègues, elle n'hésite jamais à utiliser sa langue. Voilà le genre de comportement que chaque fonctionnaire fédéral devrait imiter fièrement et que chaque dirigeant devrait encourager. »

JANET BAX, CHAMPIONNE DES LANGUES OFFICIELLES D'ANCIENS COMBATTANTS CANADA

¹² Réseau des jeunes professionnels et professionnelles et Commissariat aux langues officielles, *Rapport du Forum des jeunes professionnels sur la langue de travail*, p. 4.

¹³ Réseau des jeunes professionnels et professionnels et Commissariat aux langues officielles, *Rapport du Forum des jeunes professionnels sur la langue de travail*, p. 4.

En effet, en faisant couramment usage des deux langues officielles au travail, les dirigeants d'un ministère ou d'un organisme signalent à l'ensemble des personnes qu'ils encadrent que l'utilisation et l'apprentissage du français ou de l'anglais langue seconde représentent une valeur importante et rapportent des bénéfices à l'institution.

Malheureusement, les gestionnaires fédéraux dans les milieux de travail bilingues sont loin de tous se comporter de manière exemplaire en ce qui concerne l'utilisation du français et de l'anglais. Plusieurs d'entre eux, en n'utilisant pas leur seconde langue officielle, donnent en fait le mauvais exemple à leurs collègues et employés.

Le Réseau des jeunes professionnels et professionnelles du Commissariat aux langues officielles a invité 45 employés fédéraux œuvrant dans le milieu des langues officielles à s'exprimer sur cette question en février 2009 lors d'un forum sur l'utilisation du français et de l'anglais comme langues de travail de la fonction publique. Selon les participants du forum, la dualité linguistique doit être perçue comme une valeur, non pas uniquement comme une exigence à remplir ou même à contourner⁹.

Ainsi, il arrive que les hauts fonctionnaires d'un ministère ou d'un organisme considèrent que les compétences linguistiques d'un candidat ou d'une candidate à un poste de direction pèsent moins lourd dans la balance que d'autres critères de

sélection, comme la scolarité, l'expérience ou les compétences en gestion. Parfois également, certains gestionnaires ne se prévalent pas de l'ensemble des possibilités qui leur sont offertes de perfectionner leur langue seconde.

Rappelons-le : il est non seulement souhaitable, mais nécessaire qu'un dirigeant ou un gestionnaire possède de bonnes compétences dans sa seconde langue officielle. Dans l'appareil fédéral, « la personne la mieux qualifiée pour un poste [devrait toujours être] celle qui remplit toutes les exigences, y compris celles relatives aux compétences linguistiques¹⁰ ».

Par ailleurs, le commissaire croit que les gestionnaires ont la responsabilité d'acquérir et de maintenir les connaissances linguistiques nécessaires à la promotion de la dualité linguistique en milieu de travail, et leur ministère ou organisme est responsable de pleinement les accompagner dans leurs efforts en ce sens.

Dans un même ordre d'idées, les participants du Forum des jeunes professionnels sur la langue de travail ont dit souhaiter que le gouvernement fédéral exige que les gestionnaires subissent une nouvelle évaluation de leurs compétences linguistiques tous les cinq ans¹¹.

9 Réseau des jeunes professionnels et professionnelles et Commissariat aux langues officielles, *Rapport du Forum des jeunes professionnels sur la langue de travail*, événement tenu le 25 février 2009, document interne inédit, 2009, p. 3.

10 Réseau des jeunes professionnels et professionnelles et Commissariat aux langues officielles, *Rapport du Forum des jeunes professionnels sur la langue de travail*, 10 5

11 Réseau des jeunes professionnels et professionnels et Commissariat aux langues officielles, *Rapport du Forum des jeunes professionnels sur la langue de travail*, 10 4

Mais en matière de leadership, les cadres supérieurs ne sont pas seuls à pouvoir changer les choses, note Monique Collette. Les gestionnaires intermédiaires, qui servent de lien entre la haute direction et le personnel de première ligne, contribuent aussi pour beaucoup à l'avancement ou à la stagnation de la dualité linguistique dans la fonction publique. En effet, à titre de responsables de la mise en œuvre des politiques gouvernementales, du recrutement de la prochaine génération de fonctionnaires et de l'encadrement de ces derniers, les gestionnaires intermédiaires « donnent le ton à l'évolution future de la fonction publique ».

Comme Monique Collette, le commissaire estime que le leadership des cadres supérieurs des ministères et organismes fédéraux constitue un ingrédient essentiel du renforcement du français et de l'anglais dans la fonction publique.

Mais qu'est-ce qui distingue un leader? Comment un bon leader se comporte-t-il? Quelles sont ses qualités? Comment favoriser l'émergence de leaders capables et désireux de vigoureusement mettre en œuvre la Loi sur les langues officielles en milieu de travail?

8 Monique Collette, *Groupe de travail sur le milieu de travail et l'effectif*. Recueil d'approches pratiques, p. 6.

LE RÔLE D'UN LEADER : EXEMPLES PRATIQUES

Pour répondre à ces questions de manière concrète, le commissaire vient d'entreprendre une étude sur le leadership dans une fonction publique bilingue. Cette étude permettra entre autres de cerner les comportements grâce auxquels les gestionnaires de tous les niveaux des ministères et organismes seront davantage en mesure de favoriser la mise en place d'un environnement de travail propice à l'usage des deux langues officielles.

Pour donner corps à sa conviction que le français et l'anglais doivent occuper une place égale dans la fonction publique, Janet Bax, directrice exécutive à Anciens Combattants Canada, amorce chaque réunion qu'elle préside dans les deux langues officielles et encourage explicitement les employés de son ministère à utiliser la langue officielle de leur choix.

« Nous envoyons toujours l'ordre du jour de nos rencontres d'équipe dans les deux langues, relève pour sa part Lissette Bonilla, gestionnaire au bureau montréalais de Citoyenneté et Immigration Canada. Lors des réunions, chaque employé est invité à s'exprimer dans la langue de son choix, et je parle français et anglais pour témoigner du sérieux de cet encouragement. Pendant nos réunions et à l'extérieur de celles-ci, je parle toujours français à mes employés francophones et anglais à mes employés anglophones. »

LA PUISSANCE DE L'EXEMPLE

François de La Rochefoucauld a dit : *Rien n'est si contagieux que l'exemple*. Le célèbre auteur de cette maxime avait sur le plan des langues officielles.

LA CLÉ DE VOÛTE : LE LEADERSHIP

En août 2008, le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet signalait l'importance de la dualité linguistique dans la fonction publique en chargeant Monique Collette, présidente de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, de faire rapport sur les approches nouvelles et pragmatiques susceptibles, notamment, de favoriser « la reconnaissance et [...] l'utilisation soutenue des deux langues officielles du Canada en milieu de travail ».

Déposé à la fin de 2009 à la suite d'une vaste consultation, le rapport de Monique Collette⁵ présente dix enseignements que les dirigeants des ministères et organismes fédéraux gagneraient à mettre à profit pour promouvoir le français et l'anglais comme langues de travail.

Le rapport nous enseigne notamment que le leadership des cadres dirigeants fédéraux représente la clé qui permettra, entre autres, de créer un milieu de travail véritablement bilingue dans la fonction publique. En effet, lorsque la haute direction considère la dualité linguistique comme une valeur importante, « les résultats ne tardent pas ».

« J'ai passé un an à Ottawa. C'est seulement durant cette courte période de ma carrière au sein de Citoyenneté et Immigration Canada que j'ai éprouvé de la difficulté à faire pleinement usage de ma première langue officielle. Même si on était dans une région désignée bilingue et que 98 p. 100 des gens autour de la table comprenaient le français, la plupart de nos réunions se déroulaient en anglais parce qu'un ou deux participants connaissaient exclusivement l'anglais. J'aurais compris cette situation dans une région de travail unilingue anglaise; dans la capitale nationale, elle me paraissait inacceptable. »

LISSETTE BONILLA, GESTIONNAIRE À MONTRÉAL

RENFORCER LE BILINGUISME OFFICIEL DANS LA FONCTION PUBLIQUE : DES PISTES DE SOLUTION

Aucune solution unique ne permettra de rapidement et facilement transformer l'ensemble de la fonction publique en un milieu de travail où le français et l'anglais sont sur le même pied. Seul un ensemble de mesures permettra d'améliorer la situation dans ce domaine.

- 5 Bureau du Conseil privé, *Seizième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Ottawa, 2009, version en ligne (www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=information&sub=publications&doc=ar-ra/16-2009/rpt-fra.htm) consultée le 31 mars 2010.
- 6 Monique Collette, *Groupe de travail sur le milieu de travail et l'effectif*. *Recueil d'approches pratiques*, Ottawa, 2009, version en ligne (www.cspc-efpc.gc.ca/bpp/pdf/ps/vw-cpa-fra.pdf) consultée le 31 mars 2010.
- 7 Monique Collette, *Groupe de travail sur le milieu de travail et l'effectif*. *Recueil d'approches pratiques*, p. 6.

capitale nationale ou à l'extérieur du Québec, de même que dans les communications entre les bureaux centraux du gouvernement canadien et les bureaux régionaux.

Les statistiques que le Commissariat a colligées avec l'aide de Statistique Canada révèlent notamment que, dans les régions désignées bilingues, beaucoup de fonctionnaires considèrent qu'ils ont accès aux outils de travail dans la langue de leur choix. Cependant, beaucoup moins estiment qu'ils ont la possibilité de rédiger dans leur langue (voir le tableau ci-contre). Il arrive aussi trop souvent que les réunions ne laissent pas assez de place à la langue officielle de leur choix.

Dans l'intérêt des employés de la fonction publique et, en fin de compte, du public canadien, ces lacunes peuvent et doivent être corrigées. Pour ce faire, les institutions fédérales devront cependant faire preuve d'un engagement et d'un leadership beaucoup plus vigoureux que ce qu'on peut noter à l'heure actuelle.

Dans les mois et les années à venir, les dirigeants des ministères et organismes fédéraux devront notamment envoyer le signal fort et clair que, lorsqu'un employé pleinement les droits linguistiques que lui confère la *Loi sur les langues officielles*, aucun tort ne lui sera causé sur le plan personnel ou professionnel. Ainsi, aucun fonctionnaire travaillant dans une région bilingue ne devrait avoir l'impression d'être un fauteur de trouble parce qu'il choisit de rédiger une note de service dans sa langue officielle plutôt que dans celle de son supérieur ou de la majorité de ses collègues.

4 Statistique Canada, *Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux de 2008*, Ottawa, mai 2009.

RÉSULTATS DU SONDAGE AUPRÈS DES FONCTIONNAIRES FÉDÉRAUX DE 2008 SUR LA LANGUE DE TRAVAIL⁴

Francophones (note en %)		Anglophones (note en %)	
OUTILS			
(disponibilité dans la langue de son choix)	83,34	(disponibilité dans la langue de son choix)	83,58
SUPERVISION			
(possibilité d'utiliser la langue de son choix avec son superviseur)	81,46	(possibilité d'utiliser la langue de son choix)	81,86
FORMATION			
(disponibilité dans la langue de son choix)	81,92	(disponibilité dans la langue de son choix)	67,35
RÉDACTION			
(possibilité d'utiliser la langue de son choix)	63,10	(possibilité d'utiliser la langue de son choix)	71,26
RÉUNIONS			
(possibilité d'utiliser la langue de son choix)	67,09	(possibilité d'utiliser la langue de son choix)	69,10
* Le pourcentage représente la proportion de personnes en accord ou fortement en accord avec l'énoncé présenté.			

Dans une même logique, aucun employé ne devrait croire qu'en intervenant en français ou en anglais dans une réunion, il met son avancement en péril ou gâche l'ambiance de travail. Enfin, aucun fonctionnaire ne devrait jamais voir ses compétences dans sa langue officielle préférée se dégrader, faute d'occasions d'utiliser pleinement celle-ci dans le cadre de ses activités professionnelles. Les juges de la Cour suprême ne devraient pas se voir obligés de mener leurs délibérations en anglais lorsque l'un d'entre eux est unilingue anglophone. C'est pourquoi d'ailleurs le commissaire donne son appui au projet de loi C-232.

LE BILINGUISME OFFICIEL DANS LA FONCTION PUBLIQUE : POUR UN PERSONNEL PLUS EFFICACE

« Les politiques de Citoyenneté et Immigration Canada sont élaborées à Ottawa et, très souvent, les documents provisoires qu'on nous demande de lire et bonifier sont rédigés en anglais.

« Notre bureau essaie de sensibiliser les autorités centrales au fait que, même si la *Loi sur les langues officielles* n'exige pas que ces ébauches soient produites dans les deux langues, la majorité de nos employés utilise principalement le français au travail. Comme nous sommes plus à l'aise en français, nos commentaires sont plus étoffés et notre apport plus décisif quand on communique avec nous dans cette langue.

« Finalement, c'est tout le Ministère qui y gagne quand le français et l'anglais sont utilisés sur un pied d'égalité par le bureau central. »

LISSETTE BONILLA, GESTIONNAIRE À MONTRÉAL

Cependant, le gouvernement canadien est encore loin d'avoir éliminé l'ensemble des obstacles qui nuisent à l'utilisation pleine et entière du français et de l'anglais comme langues de travail dans la fonction publique. En effet, les études que le Commissariat aux langues officielles a réalisées depuis 2004 montrent que, dans l'ensemble des régions désignées bilingues, les fonctionnaires francophones et anglophones en situation minoritaire ont de la difficulté à faire valoir tous leurs droits linguistiques.

Plus précisément, l'anglais demeure encore sous-utilisé dans les bureaux québécois des institutions fédérales. En revanche, il conviendrait d'accroître considérablement la place du français dans les établissements fédéraux situés dans la région de la

ENCORE BEAUCOUP DE TRAVAIL À FAIRE

À titre de gestionnaire intermédiaire, Lissette Bonilla joue un rôle majeur dans la mise en place d'un environnement de travail véritablement bilingue au sein du bureau montréalais de Citoyenneté et Immigration Canada. Elle assiste notamment son directeur (et champion des langues officielles) dans cette tâche.

« J'ai vraiment l'impression qu'ici, chacun se sent libre d'utiliser la langue de son choix avec ses collègues ou supérieurs, conclut Mme Bonilla. Par exemple, certains de mes pairs me parlent anglais tandis que je leur parle français. En plus d'une décennie, je n'ai jamais connu de réels problèmes sur ce plan. »

Comme l'illustrent les témoignages de Janet Bax et de Lissette Bonilla, il arrive que la situation du français et de l'anglais comme langues de travail dans l'administration fédérale corresponde bien à la vision que les législateurs de la *Loi sur les langues officielles* proposaient et que le commissaire rappelait dans son rapport annuel 2008-2009 célébrant le 40^e anniversaire de la *Loi*?

Selon cette vision, les employés du gouvernement fédéral devraient être fiers de travailler dans un milieu où l'on valorise et encourage l'utilisation des deux langues officielles. En encourageant leurs employés à utiliser la langue officielle de leur choix au travail, les membres de la direction envoient le signal à tous les gestionnaires et à tous les employés de leur institution que le français et l'anglais y sont sur le même pied.

**LISSETTE BONILLA : « ICI, CHACUN SE SENT LIBRE
D'UTILISER LA LANGUE DE SON CHOIX. »**

Lisette Bonilla travaille dans la fonction publique fédérale depuis 14 ans. Gestionnaire au bureau montréalais de Citoyenneté et Immigration Canada, un établissement où presque tous les postes sont désignés bilingues, Mme Bonilla maîtrise trois langues : l'espagnol, sa langue maternelle; le français, sa première langue officielle; et l'anglais, sa seconde.

Pour Mme Bonilla, la connaissance des langues est un atout extraordinaire : « Tant les francophones que les anglophones sont capables de faire une belle carrière dans la fonction publique, mais il est sûr que le bilinguisme d'un employé peut favoriser son avancement dans l'appareil gouvernemental.

« Heureusement, continue la gestionnaire, le gouvernement fédéral donne vraiment à ses employés les moyens d'améliorer leur connaissance de leur seconde langue officielle. » Il le fait d'abord en leur donnant accès à des cours et à d'autres outils de formation. « Devenir bilingue exige des efforts; il faut parfois y travailler hors des heures de bureau, mais le soutien requis existe », relève Lisette Bonilla.

Le gouvernement appuie aussi son personnel en lui offrant un environnement propice à l'exercice de sa seconde langue officielle. « J'ai surtout appris l'anglais "sur le tas", note Mme Bonilla, en regardant la télévision ou en lisant en anglais à la maison, mais aussi en profitant du fait que je travaillais avec des anglophones pour m'exercer. »



LISSETTE BONILLA, MONTRÉAL

Canada, m'ont persuadée que le Canada doit compter sur une fonction publique capable de comprendre et de servir ses deux communautés de langue officielle.

« Par conséquent, estime Janet Bax, les gestionnaires doivent tout faire en leur pouvoir pour mettre en place dans leur ministère ou organisme un milieu de travail où l'apprentissage et l'usage du français et de l'anglais sont pleinement valorisés. »

Bruxelles. Plus tard, parce que j'étais bilingue, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international m'a confié la responsabilité de promouvoir les études canadiennes aux quatre coins de la planète, puis celle de faire connaître les cultures francophone et anglophone de notre pays aux États-Unis.

« Les fonctions que j'ai exercées au début de ma carrière, tout comme celles que j'ai assumées par la suite au sein d'institutions fédérales diverses comme Patrimoine canadien et Environnement

La partie V de la *Loi sur les langues officielles* indique que « [l]e français et l'anglais sont les langues de travail des institutions fédérales ». En vertu de la *Loi*, les employés fédéraux dans les régions désignées bilingues ont le droit de travailler dans la langue officielle de leur choix, peu importe la désignation linguistique de leur poste². Les régions désignées bilingues sont :

- la région de la capitale nationale;
- certaines parties du nord et de l'est de l'Ontario;
- la région bilingue de Montréal;
- certaines parties des Cantons-de-l'Est,
- de la Gaspésie et de l'ouest du Québec;
- la province du Nouveau-Brunswick.

Ce droit signifie concrètement qu'un employé peut choisir d'être supervisé en français ou en anglais, qu'il peut recevoir les services personnels et centraux dans sa langue officielle préférée, et que les logiciels et autres outils de travail courants sont mis à sa disposition dans les deux langues officielles.

Parallèlement, la haute direction des institutions fédérales a la responsabilité de créer et de maintenir un milieu de travail propice à l'usage des deux langues officielles. Elle doit aussi être capable de fonctionner en français et en anglais.

Fait à noter, certaines baisses encadrent les droits relatifs à la langue de travail garantis dans la *Loi*. D'abord, puisque les employés du gouvernement fédéral ont pour devoir de servir la population canadienne, le droit qu'a le public d'utiliser au choix le français ou l'anglais lorsqu'il fait affaire avec le gouvernement prime sur celui qu'ont les fonctionnaires de s'exprimer en tout temps dans la langue officielle de leur choix. Ensuite, le droit d'un employé d'être supervisé dans la langue officielle de son choix prévaut contre celui qu'a son superviseur de recourir selon sa préférence au français ou à l'anglais.

2 Cette interprétation de la *Loi sur les langues officielles* est celle du Commissariat aux langues officielles. Elle contraste avec l'interprétation du Secrétaire du Conseil du Trésor selon laquelle seuls les employés occupant un poste bilingue dans une région désignée bilingue ont le droit de travailler dans la langue officielle de leur choix.

LEADERS RECHERCHÉS

DEUX TÉMOIGNAGES INSPIRANTS¹

JANET BAX : « LE FRANÇAIS A TOUJOURS FAIT PARTIE DE MA VIE. »

Inutile de chercher à convaincre Janet Bax, directrice exécutive du Secrétariat du Partenariat fédéral pour les soins de santé à Anciens Combattants Canada, de l'importance de la dualité linguistique pour la société canadienne. Pour cette haute gestionnaire anglophone travaillant à Ottawa, la connaissance des langues et des cultures est une richesse inestimable sur les plans personnel et professionnel.

« Je suis née en Afrique d'un père britannique et d'une mère canadienne, raconte Mme Bax. Dès mon enfance, Maman a insisté pour que j'apprenne à parler le swahili, la langue véhiculaire de la Tanzanie. Mais elle voulait aussi que je maîtrise le français, l'autre langue fondatrice de sa patrie. Le français a donc toujours fait partie de ma vie, tant à l'école ou à l'université qu'à la maison ou au travail.

« Ma connaissance du français m'a rapidement ouvert des portes, poursuit Janet Bax. À ma sortie du Campus Glendon de l'Université York, le gouvernement ontarien m'a offert des postes passionnants au sein de la Commission permanente Ontario-Québec, puis de la Délégation générale de l'Ontario à

¹ L'ensemble des citations attribuées à Janet Bax et à Lisette Bonilla dans ce chapitre provient d'entretiens téléphoniques réalisés par le Commissariat aux langues officielles le 26 février 2010.

JANET BAX, OTTAWA

DÉCENTRALISATION OU FRAGILISATION ?

Dans les mois à venir, le commissaire aux langues officielles surveillera très étroitement les effets que les changements réalisés en 2009-2010 auront sur la qualité des services offerts aux francophones et aux anglophones et sur la vitalité des communautés de langue officielle. Mais en matière de gouvernance, son regard embrassera un horizon plus large.

Le gouvernement du Canada est en train de décentraliser ou de privatiser certaines de ses activités et de transférer certains de ses champs de compétence à d'autres ordres de

gouvernement. Ces transformations pourront avoir des effets positifs ou neutres sur le plan des langues

officielles. Mais pour s'en assurer, le gouvernement devra absolument les mettre en œuvre en respectant les principes de saine gouvernance. Il ne faut pas que la décentralisation s'accompagne d'une fragilisation.

Le commissaire aux langues officielles s'attend à ce qu'à l'avenir, le gouvernement fédéral prenne soin, avant d'agir, de consulter l'ensemble des acteurs qui seraient touchés par tout changement apporté à la structure de gouvernance en matière de langues officielles. Le commissaire s'attend aussi à ce que toute

RECOMMANDATION

décentralisation ou privatisation ou tout transfert de compétences soient accompagnés de l'adoption de mesures qui permettront à l'ensemble des acteurs touchés de continuer à assumer efficacement leurs responsabilités relatives aux langues officielles.

Enfin, lorsqu'il réalise des changements de ce genre, le gouvernement doit veiller à ce que les organismes centraux puissent continuer à jouer adéquatement leur rôle de coordonnateurs et de catalyseurs. Car une décentralisation sans vigilance amène une perte des droits et des services.

Le commissaire aux langues officielles recommande au premier ministre de prendre toutes les mesures requises pour faire en sorte que les nouvelles initiatives d'instauration d'un mode alternatif de prestation de services (les privatisations et les ententes de décentralisation ou de partenariat) n'aient aucun effet négatif sur les droits linguistiques des Canadiens, en particulier les membres des communautés de langue officielle en situation minoritaire.

relever certains défis pour rendre compte au Parlement de la manière dont les institutions fédérales se conforment à la *Loi sur les langues officielles*.

En définitive, les spécialistes des langues officielles du Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères et organismes fédéraux font actuellement du mieux qu'ils peuvent pour soutenir la dualité linguistique au Canada. Ils jouent leur rôle avec enthousiasme. Cependant, il existe des limites évidentes à ce que les responsables des langues officielles peuvent accomplir en présence de lacunes de gouvernance majeures.

IL N'EST PAS TROP TARD POUR CORRIGER LE TIR

Le fait que le train ait quitté la gare sur des rails peu solides ne signifie pas que le voyage soit inévitablement voué à l'échec. Ainsi, les changements qu'a apportés le gouvernement fédéral à la gouvernance des langues officielles pourrissent toujours avoir une incidence positive (ou neutre) si certaines lacunes importantes sont rapidement corrigées.

D'abord, le gouvernement devrait mettre des mécanismes en place pour assurer que les institutions fédérales et leurs cadres supérieurs assument pleinement leurs responsabilités en ce qui a trait aux langues officielles.

Ensuite, le gouvernement devrait veiller à ce que les institutions fédérales disposent en tout temps des moyens requis pour s'acquitter efficacement de leurs fonctions en matière de langues officielles. Là où la *Loi* le permet, tous les Canadiens, y compris les membres des communautés de langues officielles, ont le droit de recevoir des services de qualité égale dans la langue officielle de leur choix et ils ne devraient pas faire les frais de la détérioration éventuelle du contexte budgétaire canadien et de futures révisions des programmes des ministères et organismes fédéraux.

Finalement, en faisant preuve d'un leadership accru, les gestionnaires du gouvernement fédéral pourraient mitiger le risque que les dernières transformations apportées à la gouvernance des langues officielles aient des effets négatifs. Comme le souligne le professeur Donald Savoie de l'Université de Moncton, « les structures, l'appareil gouvernemental et les exigences des politiques comptent, mais les personnes aussi. En effet, un gestionnaire très motivé, très respecté et très compétent fera une différence dans la promotion de la politique sur les langues officielles [...] ».

« [A]ucun changement de l'appareil gouvernemental ne pourra jamais compenser un manque d'engagement politique », poursuit le professeur Savoie. Mais un très fort engagement de ce type pourrait corriger la mise en œuvre de transformations déficientes.

- 7 Donald J. Savoie, *La gestion horizontale des langues officielles*, Ottawa, 2008, p. 15, version en ligne (www.languesofficielles.gc.ca/docs/f/Gestionhorizontale.pdf) consultée le 31 mars 2010.
- 8 Donald J. Savoie, *La gestion horizontale des langues officielles*, p. 19.

UNE APPROCHE GOUVERNEMENTALE RISQUÉE

Il est encore tôt pour évaluer l'incidence définitive que les changements de la dernière année auront sur la dualité linguistique. Cependant, le gouvernement ne semble pas être parti du bon pied dans son projet de transformation.

Premièrement, le gouvernement est passé à l'action sans consulter l'ensemble des différents acteurs susceptibles d'être touchés par les changements, notamment les coordonnateurs ministériels des langues officielles et les représentants des communautés francophones et anglophones. Il s'agit là à la fois d'une entorse faite aux principes de bonne gouvernance (et de saine gestion du changement) et d'une occasion manquée : l'exemple du Nunavut a en effet montré qu'une véritable consultation, sans garantir le succès à long terme d'une transformation, peut lui donner une impulsion extrêmement positive.

Deuxièmement, il existe un danger réel que la décentralisation amorcée et la réduction des fonctions et de l'effectif du Centre d'excellence en langues officielles du Secrétariat du Conseil du Trésor amènent certaines institutions fédérales à faire une interprétation très restrictive de la *Loi sur les langues officielles*. En effet, s'il est vrai qu'en matière de gouvernance la décentralisation n'est ni bonne ni mauvaise en soi, la décentralisation de la gestion des aéroports a bien montré une chose : l'adoption de cette stratégie peut mener à un recul

dans la prestation de services bilingues au public, en particulier lorsque le gouvernement omet, du même soufflé, de prendre des mesures pour encadrer, surveiller et soutenir adéquatement l'ensemble des acteurs responsables d'appliquer la *Loi*.

Troisièmement, plusieurs champions des langues officielles dans les ministères et organismes fédéraux craignent que la perte massive d'expertise au Secrétariat du Conseil du Trésor ait des effets marqués sur la capacité de leur institution à appliquer efficacement la *Loi sur les langues officielles*. Selon la façon dont il s'y prend actuellement pour mettre en œuvre des changements, le gouvernement ne semble pas avoir tenu compte du fait que les institutions fédérales devront développer leur propre expertise en matière de langues officielles, ce qui pourrait prendre des années⁶.

Quatrièmement, on peut s'inquiéter de la capacité réelle du Secrétariat du Conseil du Trésor à s'acquitter de certaines des fonctions qu'il a remplies par le passé et qu'il assume encore. Ainsi, on se demande si le Secrétariat du Conseil du Trésor dispose aujourd'hui de l'expertise et de l'effectif requis pour préparer le terrain en vue du Recensement de 2011, pour analyser l'incidence des résultats du recensement sur les droits des citoyens et des communautés de recevoir des services publics dans la langue officielle de leur choix et, finalement, pour élaborer des politiques sur les langues officielles et des principes d'application de ces politiques appropriés aux circonstances. Dans le contexte actuel, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit

6 Paul Gaboury, « La moitié des postes abolis au Centre d'excellence des langues officielles », *Le Droit*, Ottawa, 2 octobre 2009, version en ligne (www.cyberpresse.ca/le-droit/actualites/fonction-publique/2009/10/02/01-907842-la-moitie-des-postes-abolis-au-centre-d'excellence-des-langues-officielles.php) consultée le 31 mars 2010.

Cependant, le Secrétariat du Trésor n'assume plus certaines des fonctions importantes qu'il exerçait par le passé. Ainsi, il n'assure plus la liaison avec les institutions fédérales par l'entremise d'experts des questions de langues officielles, c'est-à-dire les porte-feuilleistes. Il ne fournit plus de services d'interprétation de la *Loi sur les langues officielles* et des politiques relativement aux questions des langues officielles qui touchent une seule institution. De plus, faute de ressources, il n'exerce plus le leadership en ce qui concerne la promotion du bilinguisme dans le cadre du lancement des Rendez-vous de la Francophonie au sein de la fonction publique fédérale et il ne s'occupe plus de recenser les pratiques exemplaires en matière de langues officielles.

En fait, la diminution des fonctions du Secrétariat du Conseil du Trésor et la forte réduction de son effectif reflètent principalement la volonté du gouvernement de rendre chaque institution fédérale plus responsable de ses actions en matière de gestion des ressources humaines et, du même coup, en matière de langues officielles.

Comme auparavant, les hauts dirigeants du gouvernement sont responsables du respect de la lettre et de l'esprit de la *Loi sur les langues officielles* au sein de leur propre institution. C'est aussi à eux qu'il revient d'innover sur le plan de la dualité linguistique et de rendre compte de la manière dont leur institution s'acquitte de ses obligations relatives aux langues officielles. Mais pour remplir leurs obligations, ils ne peuvent plus compter sur l'ensemble du soutien que leur apportait autrefois le Centre d'excellence.



UNE ANNÉE DE CHANGEMENTS MAJEURS

Puisque, comme le montrent les exemples précédents, la gouvernance compte en matière de langues officielles, il est permis de se demander sérieusement quels effets auront sur les Canadiens les décisions qu'a prises récemment le gouvernement fédéral dans ce domaine.

L'année 2009 a débuté par l'abolition de l'Agence de la fonction publique du Canada et le transfert de ses responsabilités ainsi que du Centre d'excellence en langues officielles à un nouvel organisme, qui relève du Secrétariat du Conseil du Trésor, le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines.

Le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines a ainsi hérité de différentes responsabilités en matière de langues officielles. C'est maintenant cet organisme qui établit les conditions selon lesquelles les institutions fédérales doivent offrir leurs services dans les deux langues officielles, maintenir un milieu de travail propice à l'usage du français et de l'anglais, et s'assurer de la participation des deux groupes linguistiques au sein de la fonction publique.

Pour jouer son rôle de leader en matière d'élaboration et de surveillance des politiques sur les langues officielles, le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines s'appuie sur l'une de ses composantes, le Centre d'excellence en langues officielles.

Toutefois, on ne peut s'empêcher de penser que l'excellence n'a plus la même priorité. Le Centre d'excellence a vu son effectif diminuer considérablement ces dernières années : le nombre de ses employés est passé de 30 à 13 de 2008 à 2009 (une baisse de près de 60 p. 100), alors que la Direction des langues officielles en comptait 74 en 2006. Parfois, couper c'est couper. Le Centre d'excellence a aussi subi une restructuration majeure de ses activités en août 2009.

En somme, le Centre d'excellence en langues officielles continue de mener certaines activités clés en matière de langues officielles pour le Secrétariat du Conseil du Trésor, comme :

- concevoir des instruments de politique sur les langues officielles;
- gérer le *Règlement sur les langues officielles – Communications avec le public et prestation des services*;
- fournir une interprétation des politiques sur les langues officielles, lorsqu'une question touche plusieurs institutions fédérales;
- faciliter le travail de regroupements comme le Comité consultatif des ministères sur les langues officielles;
- suivre la mise en œuvre du programme des langues officielles;
- rédiger le Rapport annuel sur les langues officielles.

LE NUNAVUT CHANGE LA DONNE

Le Nunavut a montré récemment qu'appliquer des principes de saine gouvernance peut rapporter.

En 2000, l'Assemblée législative du Nunavut a mis sur pied un comité spécial ayant pour mission de doter le territoire d'une nouvelle législation sur les langues. L'Assemblée estimait que sa *Loi sur les langues officielles*, dont le Nunavut a hérité des Territoires du Nord-Ouest, répondait mal aux besoins de sa population.

Dans le cadre de cette initiative, le gouvernement du Nunavut s'est assuré d'inviter l'ensemble des communautés linguistiques touchées, dont la communauté francophone, à participer étroitement à la conception de sa nouvelle législation en matière de langues.

Cet appel à la collaboration a profondément bouleversé la donne linguistique en place, comme en témoignait Daniel Cuerrier, ancien directeur général de l'Association des francophones du Nunavut, lors de sa comparution devant le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles :

« [L]e gouvernement du Nunavut nous a appelés et nous a dit : "On est en train de rédiger une loi sur les langues officielles parce qu'on veut une véritable loi qui réponde aux besoins des habitants du Nunavut et voulez-vous participer à l'exercice?" Sacré concept! Oui, on a embarqué. Je vous parle de cela comme si tout était rose. Ce n'est pas vrai [...], mais on se parle et on réussit à s'entendre, on fait des progrès et on avance ensemble [...] On est dans une situation où l'on peut penser [...] qu'on est considéré comme des partenaires, comme des humains à part entière et comme des citoyens dignes d'habiter le Nunavut et de travailler en partenariat avec les organismes territoriaux⁵. »

5 Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles*, Ottawa, 10 et 11 juin 2009, fascicule 11, version en ligne (www.parl.gc.ca/40/2/parbus/combus/senate/com-f/lega-f/11ev-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=2&comm_id=11) consultée le 31 mars 2010.



Conséquemment, presque toutes les autorités aéroportuaires donnent aux dispositions de la *Loi sur les langues officielles* un champ d'application plus limité que le faisait le gouvernement canadien lorsqu'il gérait lui-même ces installations. En effet, elles estiment qu'elles ont des obligations linguistiques envers le public voyageur, mais qu'elles n'en ont pas envers le grand public. De plus, elles considèrent que les particuliers deviennent des voyageurs seulement lorsqu'ils entrent dans la zone réservée aux voyageurs, avant de franchir cette zone, ils circulent dans l'aéroport en tant que simples visiteurs sans droits linguistiques.

C'est pourquoi l'Administration aéroportuaire de Winnipeg tarde à produire une version française de son site Web. L'Autorité aéroportuaire du Grand Toronto a quant à elle annoncé sa dernière assemblée générale annuelle dans les deux langues,

mais la réunion s'est déroulée en anglais uniquement; l'Autorité a également omis de publier son rapport annuel de 2008 en français. De son côté, l'Administration de l'aéroport international de Vancouver a fait installer en 2009 des panneaux signalant la nouvelle aire publique d'observation, sur lesquels l'information n'était fournie que dans une seule des deux langues officielles. D'un aéroport à l'autre, la responsabilité des langues officielles est donnée à des départements différents. Il n'y a donc pas de constance.

Puisque le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas comme responsabilité d'encadrer les efforts des aéroports canadiens pour offrir des services au public en français et en anglais, seul le leadership des dirigeants des aéroports pourra contribuer à assurer l'utilisation égale des deux langues officielles dans les grands aéroports du pays.

L'AFFICHAGE PUBLIC DANS LES DEUX LANGUES OFFICIELLES : UNE QUESTION VITALE

La question de l'affichage public dans les deux langues officielles dans les grands aéroports internationaux du Canada est importante. Comme le souligne Rodrigue Landry, directeur général de l'Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, « l'affichage commercial et public constitue dans son ensemble le paysage linguistique d'un territoire. Le paysage linguistique démarque un territoire, affiche la présence d'une communauté linguistique, confère un statut à chacune des langues affichées. L'affichage public et commercial [...] semble être un des éléments les plus déterminants de la vitalité subjective des membres de nos communautés [...] ».

4 Rodrigue Landry, *Diagnostic sur la vitalité de la communauté acadienne du Nouveau-Brunswick*, Petit-Rocher, 1994, version en ligne (www.sanb.ca/?id=215) consultée le 31 mars 2010.

QUAND LES AÉROPORTS NÉGLIGENT LES DROITS DU PUBLIC

La qualité du cadre de gouvernance qu'établit le gouvernement canadien pour gérer ses activités peut avoir des effets concrets sur le droit des Canadiens d'obtenir des services gouvernementaux dans la langue officielle de leur choix.

On le voit bien dans la plupart des grands aéroports internationaux du Canada, où, trop souvent, le public se voit offrir des services dans une seule des deux langues officielles. En vertu de la *Loi sur les langues officielles*, ces établissements devraient pourtant s'assurer que les services sont offerts au public en français et en anglais.

Cette situation regrettable tient à différents facteurs, mais elle découle d'abord du fait que, dans les années 1990, le gouvernement fédéral a cédé l'exploitation de tous les grands aéroports du pays à des autorités aéroportuaires indépendantes. Malheureusement, le gouvernement canadien n'a pas du même souffle adopté de règlements, de politiques ni de lignes directrices visant à préciser de quelle manière les autorités aéroportuaires devaient mettre en œuvre leurs obligations linguistiques à l'égard du public.

Pour le Commissariat aux langues officielles, ces principes prennent entre autres la forme suivante :

- En vertu du principe d'obligation de rendre des comptes, l'ensemble des institutions fédérales et leurs représentants doivent faire état de la manière dont ils appliquent la *Loi sur les langues officielles*;
- En vertu des principes de transparence et de réceptivité, le gouvernement fédéral doit consulter les ministères et les organismes, de même que les acteurs de la société canadienne, lorsqu'il prévoit apporter des changements importants à la manière dont il gère le dossier de la dualité linguistique;
- En vertu du principe d'efficacité et d'efficacité, les institutions fédérales disposent en tout temps des ressources dont elles ont besoin pour offrir des services de qualité égale, en français et en anglais, à tous les Canadiens. L'ajout de fonctions doit donc s'accompagner de ressources.

Selon les travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques, les principaux éléments d'une bonne gouvernance publique sont les suivants³ :

- L'obligation de rendre des comptes : Les acteurs du gouvernement, notamment les ministres et les hauts fonctionnaires, peuvent et veulent « montrer en quoi leur action et leurs décisions sont conformes à des objectifs précis et convenus ».
- La transparence : Les actions et les mécanismes de prise de décision des ministères et des organismes fédéraux sont soumis à l'examen « des autres secteurs de l'administration, du Parlement, de la société civile et parfois d'institutions et d'autorités extérieures ».
- L'efficacité et l'efficacités : Les acteurs du gouvernement veillent à offrir des services de qualité aux citoyens en fonction des besoins et ils s'assurent que leur prestation répond aux objectifs fixés.
- La réceptivité : Les autorités publiques disposent des moyens et de la flexibilité nécessaires pour s'adapter à l'évolution de la société, pour tenir compte des attentes de ses diverses composantes et pour jeter un regard critique sur le rôle de l'Etat.
- La prospective : Les acteurs du gouvernement s'assurent de disposer des données requises pour prévoir les problèmes et « élaborer des politiques qui tiennent compte de l'évolution des coûts et des changements prévisibles ».
- La primauté du droit : « Les autorités publiques font appliquer les lois, la réglementation et les codes en toute égalité et en toute transparence. »

³ Les citations sont tirées du site Web de l'Organisation de coopération et de développement économiques, *Principaux éléments de la bonne gouvernance*, version en ligne (www.oecd.org/document/48/0,3343,fr_2649_33735_1814576_1_1_1_1,00.html) consultée le 31 mars 2010.

Les répercussions de ces changements sont parfois négatives. Par exemple, le gouvernement fédéral a procédé il y a quelques années à la décentralisation de la gestion des grands aéroports canadiens. Ce changement a entraîné une diminution du respect du principe de l'égalité de statut des langues officielles au Canada.

Mais ces effets peuvent aussi être positifs. Ainsi, l'approche collaborative que le gouvernement du Nunavut a adoptée pour se doter de nouvelles lois sur les langues officielles pourrait fortement contribuer à améliorer la donne linguistique dans ce territoire.

Dans ce contexte, il est préoccupant de constater que le gouvernement fédéral n'a pas appliqué tous les principes de ce qu'il convient d'appeler une « bonne gouvernance publique » lorsqu'il a réorganisé les fonctions du Secrétariat du Conseil du Trésor en matière de langues officielles. (Voir l'encadré aux pages 18 et 19.)

La réalisation de ces changements relatifs à la gouvernance ne signifie pas nécessairement que la dualité linguistique aura du plomb dans l'aile et que les communautés de langue officielle auront plus de difficulté à se prévaloir pleinement de leurs droits linguistiques, mais le risque est plus grand. Pour éviter un tel résultat, il faudra que le gouvernement fédéral corrige rapidement certaines lacunes majeures dont il ne s'est pas suffisamment préoccupé jusqu'à maintenant.

Cela dit, le commissaire est conscient que le concept de « taille unique » ne s'applique pas à la gouvernance. Diverses approches, comme la décentralisation ou la centralisation de certaines fonctions, peuvent donner de bons résultats. En fait, tout est affaire de contexte et, surtout, de leadership, d'engagement et de qualité d'exécution.

DES COMMUNAUTÉS À L'AFFÛT DES ENJEUX

Les communautés de langue officielle en situation minoritaire sont pleinement conscientes des enjeux associés au respect des principes de saine gouvernance en matière de langues officielles par le gouvernement fédéral. En témoigne notamment l'étude de la question que fait la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada dans un important rapport publié en novembre 2009 sous le titre *La mise en œuvre de la Loi sur les langues officielles : une nouvelle approche – une nouvelle vision?*.

2 Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, *La mise en œuvre de la Loi sur les langues officielles : une nouvelle approche – une nouvelle vision*, Ottawa, 2009, version en ligne (www.fcfa.ca/documents/doc_LLQ_FR.pdf) consultée le 31 mars 2010.

LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DOIT CORRIGER LE TIR

LA GOUVERNANCE, ÇA COMPTE!

La gouvernance, c'est-à-dire la « [m]anière d'orienter, de guider, de coordonner les activités d'un pays, d'une région, d'un groupe social ou d'une organisation privée ou publique¹ », est un concept abstrait qui passionne peu le commun des mortels. Pourtant, la gouvernance compte pour beaucoup, en matière de langues officielles comme dans d'autres domaines.

En fait, les changements qu'apportent les différents ordres de gouvernement à leur façon de gérer le dossier des langues officielles ont des effets réels et souvent marqués sur le public canadien, notamment les communautés de langue officielle.

¹ Office québécois de la langue française, « Gouvernance », *Grand dictionnaire terminologique*, 2003, version en ligne (www.granddictionnaire.com) consultée le 31 mars 2010

STEPHANIE VANDERPOOL, OTTAWA



CONTINUER SUR LA LANCÉE DU 40^E ANNIVERSAIRE DE LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES

En 2009-2010, année du 40^e anniversaire de la *Loi sur les langues officielles*, de nombreuses institutions fédérales ont démontré qu'elles comprennent que le renforcement de la dualité linguistique dans la société canadienne fait partie intégrante de leurs responsabilités.

En 2010-2011, année du cinquième anniversaire de la modification de la partie VII de la *Loi*, qui stipule que toutes les institutions fédérales ont l'obligation juridique de prendre des mesures positives pour assurer que le français et l'anglais ont un statut égal dans la société canadienne, ces institutions doivent continuer le travail entrepris. De plus, les institutions qui tardent à appliquer des mesures pour favoriser l'épanouissement des communautés, à mettre en valeur l'apprentissage des langues officielles ou à susciter un dialogue fructueux entre les francophones et les anglophones devront passer résolument à l'action.

Pour que cela se produise, il sera important, dans la prochaine année, que le gouvernement fédéral prenne les mesures nécessaires pour :

- accélérer le processus d'examen et de gestion des demandes de financement des organismes qui travaillent à assurer le développement des communautés de langue officielle et à promouvoir la dualité linguistique;
- accélérer la mise en œuvre de la *Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne 2008-2013 : Agir pour l'avenir*. Cette mise en œuvre devra se faire en collaboration avec les communautés de langue officielle afin que les efforts investis aient une incidence réelle sur la promotion de la dualité linguistique;
- encourager ses partenaires provinciaux et territoriaux à consulter les intervenants touchés par la question de l'enseignement des langues secondes et de l'enseignement dans la langue de la minorité;
- poursuivre un dialogue constructif avec l'ensemble des acteurs qui, au sein des différents ordres de gouvernement ou de la société civile, contribuent au renforcement de la dualité linguistique, dialogue qui aidera à définir des stratégies de mise en œuvre efficaces de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*.

La Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne 2008-2013 : Agir pour l'avenir constitue la pièce maîtresse de la stratégie fédérale en matière de langues officielles. Selon ce plan, le gouvernement prévoit consacrer 1,1 milliard de dollars au renforcement de la dualité linguistique canadienne d'ici 2013.

Le commissaire déplore que des programmes prévus dans la Feuille de route 2008-2013 aient démarré lentement ou n'aient toujours pas pris leur envol. Par exemple, aucune somme n'a été versée aux initiatives suivantes au cours de la première année (2008-2009) :

- le Fonds de développement culturel (Patrimoine canadien);
- les initiatives jeunesse, visant à favoriser l'apprentissage de la langue seconde (Patrimoine canadien);
- le Programme national de traduction pour l'édition du livre (Patrimoine canadien);
- le programme Appui à l'immigration francophone au Nouveau-Brunswick (Agence de promotion économique du Canada atlantique);
- l'Initiative de développement économique (Agence canadienne de développement économique du Nord).

Au cours de la première année, les organismes de soutien au développement économique ont aussi très peu investi dans la réalisation de projets de développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. C'est le cas notamment des organismes suivants :

- l'Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario (FedNor);
- l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec.

Certains aspects de la mise en œuvre de la Feuille de route 2008-2013 sont tout de même positifs. Par exemple, le commissaire est satisfait que le gouvernement ait adopté cette année un nouveau cadre horizontal de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats, dans lequel il établit clairement la façon dont il entend coordonner la mise en œuvre de la Feuille de route 2008-2013 et rendre compte des réalisations s'y rattachant²².

22 Patrimoine canadien, « Tableau 5 : Initiatives horizontales », *Rapport ministériel sur le rendement 2008-2009*, version en ligne (www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2008-2009/inst/pch/st-t505-fra.asp) consultée le 31 mars 2010.

RECOMMANDATION

DES OBSTACLES À ÉLIMINER

Lors de sa comparution devant le Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes le 29 octobre 2009, le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles, l'honorable James Moore, a déclaré avoir « prêté une attention particulière aux préoccupations des communautés à propos des délais dans le traitement des demandes et de la lourdeur des processus administratifs » et s'est engagé « à y donner suite²¹ ». Le ministre a aussi annoncé qu'en vertu des nouvelles normes de service que son gouvernement entend appliquer

Le commissaire recommande au ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles de lui faire rapport, d'ici le 31 mars 2011, sur les actions qu'il aura menées pour accélérer la signature et la mise en œuvre des accords de collaboration et des autres ententes liant le gouvernement fédéral aux communautés de langue officielle en situation minoritaire. Le ministre devra notamment indiquer dans son rapport comment il s'est assuré que les organismes communautaires reçoivent le quart de leur financement au plus tard le 1^{er} avril de chaque année budgétaire.

dès 2010-2011, les organismes qui soutiennent le développement des communautés de langue officielle devraient effectivement recevoir 25 p. 100 de leur financement pour l'année financière dès le 1^{er} avril.

Le commissaire prend acte de l'engagement du ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles de prendre les mesures nécessaires pour éliminer les retards et alléger les processus administratifs afin de résoudre ces problèmes qui épuisent les forces vives des communautés de langue officielle.

21 Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes, *Témoignages*, Ottawa, 29 octobre 2009, version en ligne (www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=4189203&Langue=f&Mode=1&Parl=40&Ses=2) consultée le 31 mars 2010.

En fait, cette question demeure aussi épineuse aujourd'hui qu'elle l'était quand le Comité permanent l'a examinée la première fois, en 2008¹⁷.

Ainsi, lors d'une présentation faite le 1^{er} octobre 2009, Marie-France Kenny, présidente de la Fédération des communautés francophones et acadienne (FCFA) du Canada, relevait les résultats troublants d'un sondage réalisé auprès de 65 organismes communautaires que soutient Patrimoine canadien et de 16 autres qui reçoivent des fonds d'autres ministères fédéraux¹⁸.

La FCFA rapporte par exemple que d'avril 2009 à septembre 2009, les retards ont forcé 59 des 81 organismes qu'elle a sondés à recourir à une source de crédit pour poursuivre leurs activités. Au moins 24 de ces 81 organisations ont aussi dû renoncer à renouveler le contrat d'un employé, et au moins 12 ont dû mettre à pied un employé permanent.

Il s'agit là de problèmes majeurs pour de petits organismes qui ne comptent souvent que deux ou trois employés, mais surtout, encore une fois, pour les communautés de langue officielle qui en reçoivent les services.

Quand un dirigeant dit qu'à cause d'un retard de financement, « un poste permanent et prioritaire pour le bon fonctionnement de l'association n'a pas été pourvu pendant quatre mois », il faut bien admettre, pour reprendre les propos de Mme Kenny, « que ce ne sont pas les conditions les plus propices à l'amélioration de la vie en français dans nos communautés¹⁹ ».

LE FINANCEMENT FÉDÉRAL SE FAIT AUSSI ATTENDRE AU QUÉBEC

Le Québec Community Groups Network (QCGN) a mené auprès de ses membres une enquête semblable à celle qu'a réalisée la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada. Ce sondage a montré qu'en juillet 2009, aucun membre du QCGN n'avait encore reçu d'approbation de financement de la part des institutions fédérales pour l'année amorcée le 1^{er} avril. Pour cette raison, « les organismes ont indiqué qu'ils éprouvaient de graves difficultés financières, qu'ils devaient recourir au crédit et qu'ils ne pouvaient pas rembourser leurs créanciers. Des programmes ont été suspendus²⁰ ».

- 17 Voir le rapport du Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes, *Les accords de collaboration entre Patrimoine canadien et les organismes communautaires – Un partenariat en évolution*, Ottawa, 2008, version en ligne (www2.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/392/LANg/Report/RR3597966/angp05/angp05-f.pdf) consultée le 31 mars 2010.
- 18 Marie-France Kenny, *Gérer le risque ou créer des délais de financement pour les organismes des communautés francophones et acadiennes*, présentation au Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes, Ottawa, 2009, non paginée, version en ligne (www.fcla.ca/documents/090929CPL0CC-financement.pdf) consultée le 31 mars 2010.
- 19 Marie-France Kenny, *Gérer le risque ou créer des délais de financement pour les organismes des communautés francophones et acadiennes*, 20 Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes, *Témoignages*, Ottawa, 6 octobre 2009, version en ligne (www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=&Mode=1&Parl=40&Ses=2&DocId=4126192&File=0) consultée le 31 mars 2010.

QUAND LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL NUIT À SES PROPRES ENGAGEMENTS

Grâce à son réseau de 60 organisations et aux 40 projets qu'il a entrepris depuis 2000, le CHSSN a un effet marqué sur la qualité de vie des anglophones du Québec. On comprend donc qu'il est crucial pour cet organisme de recevoir rapidement les sommes que le gouvernement fédéral s'est engagé à lui verser. Mais en 2009-2010, il s'en est fallu de bien peu pour que le CHSSN reçoive trop tard les fonds que le gouvernement lui avait promis. À cause de ce retard, que seules des discussions de dernière minute ont permis de régler cinq mois après le début de l'année financière, l'Université McGill a presque dû abandonner un important projet du CHSSN visant la formation et la rétention au Québec de professionnels de la santé capables de communiquer en anglais avec les patients et leur

En 2009-2010, le Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes a conclu, dans un rapport sur la question des accords de collaboration, que « les retards dans l'approbation des demandes et dans le paiement des sommes autorisées sont graves et menacent la capacité des organismes communautaires à accomplir leur mission. Ces retards amplifient la lourdeur administrative des ententes dans un contexte où les organismes doivent gérer le taux très élevé de rotation du personnel et l'essoufflement des bénévoles¹⁵ ».

« Dans certains cas, continue le Comité, les offres de financement refusées par les organismes parce que la réponse est venue trop tard et que les résultats ne pourront pas être atteints. Ultimement, face à cette difficulté d'atteindre les résultats visés par les projets, c'est le gouvernement fédéral lui-même qui nuit à son propre engagement envers le développement des communautés¹⁶. »

UN PROBLÈME QUI PERDURE

famille. Le CHSSN est aussi passé à un cheveu de devoir prendre des mesures d'économie radicales qui auraient eu une incidence négative sur sa capacité à faire profiter les Québécois d'expression anglaise de la mise en œuvre du plan d'action de Santé Canada.

Le cas du CHSSN n'est pas le seul où des retards dans la conclusion ou le renouvellement des ententes ont failli avoir – ou ont eu – des retombées négatives sur la vitalité des communautés de langue officielle. Ce problème, qui est devenu particulièrement aigu en 2009-2010, a d'ailleurs fait l'objet d'un examen du Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes.

¹⁵ Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes, *L'impact des retards d'approbation et de décaissement sur les organismes bénéficiaires du ministère de Patrimoine canadien*, rapport, Ottawa, 2009, p. 2, version en ligne (http://dsp-psd.tpsgc.gc.ca/collecction_2009/parl/XC60-402-1-1-02F.pdf) consultée le 31 mars 2010.

¹⁶ Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes, *L'impact des retards d'approbation et de décaissement sur les organismes bénéficiaires du ministère de Patrimoine canadien*, p. 6.

DES PROJETS OÙ TOUT LE MONDE GAGNE

Le Projet d'alternative de développement rural : le terroir montre que le dynamisme des communautés de langue officielle en situation minoritaire profite à tous, y compris aux collectivités linguistiques majoritaires de chaque province et de chaque territoire. En fait, ce projet rassembleur tient compte de l'importance, sur le plan économique notamment, de bâtir des ponts solides entre les communautés francophone, métisse, autochtone et anglophone de la Saskatchewan¹².

Mais pour que ces initiatives fonctionnent, il faut que le gouvernement fédéral leur donne l'appui solide, soutenu et opportun qu'elles nécessitent. Sans cet appui, les organismes communautaires peuvent rapidement se retrouver dans une situation précaire, ce qui, en fin de compte, fragilise les petites communautés de langue officielle.

Il est donc préoccupant de constater qu'en 2009-2010, des problèmes sérieux ont freiné la signature d'ententes entre les institutions fédérales et les organismes communautaires qui représentent les communautés d'expression anglaise au Québec ou les communautés francophones en situation minoritaire au Canada.

DES RETARDS PARALYSANTS

Pour les résidents anglophones des différentes régions du Québec, particulièrement ceux qui habitent des régions éloignées, il est souvent difficile d'accéder à des soins de santé et à des services sociaux dans leur langue.

Pour pallier ce problème, le Community Health and Social Services Network (CHSSN), un organisme financé par le gouvernement fédéral, soutient les communautés d'expression anglaise au Québec dans la conception et la réalisation de projets qui répondent à leurs besoins les plus criants en matière de santé et de services sociaux.

12 Assemblée communautaire fransaskoise, *Développement du terroir*, document de présentation du projet, Regina, sans date.

- 13 Community Health and Social Services Network, *Accès équitable aux services sociaux et de santé pour accroître le dynamisme du Québec d'expression anglaise*, prospectus, Québec, 2009, p. 9, version en ligne (www.chssn.org/Document/Download/Prospectus_Fr.pdf) consultée le 31 mars 2010.
- 14 Community Health and Social Services Network, *Community Health Promotion Projects*, version en ligne (www.chssn.org/En/Support_Networking/reg-or52/09_-Cote-Nord.html) consultée le 31 mars 2010. En anglais seulement.

Par exemple, le CHSSN a récemment collaboré avec l'organisme Vision Gaspé-Perce Now pour sensibiliser les jeunes anglophones de la Gaspésie aux dangers de la drogue et de l'alcool. « Le programme a connu tellement de succès que les enseignants ont demandé qu'il soit présenté toutes les six semaines à leur école¹³ », indique Cynthia Patterson, l'une des responsables de la Drug Alcohol Multidisciplinary Intervention Team.

De l'autre côté du fleuve Saint-Laurent, le CHSSN appuie les efforts déployés par la Coasters Association of the Lower North Shore et le Centre de santé et de services sociaux de la Basse-Côte-Nord en vue d'ouvrir un centre de jour offrant des services en anglais à des personnes du troisième âge dans une communauté vulnérable de cette région¹⁴.

RENFORCER LA VITALITÉ DES COMMUNAUTÉS

DES PROJETS COMMUNAUTAIRES MÉRITOIRES

En 2008-2009, le Commissariat aux langues officielles a mené une importante série de recherches auprès de communautés francophones de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et de la Saskatchewan. Ces recherches visaient à mieux comprendre les facteurs qui ont un effet sur la vitalité d'une communauté de langue officielle.

Ces études ont mis en lumière une initiative de développement rural qu'a entreprise la communauté fransaskoise, appelée le Projet d'alternative de développement rural : le terroir.

Ce projet a été conçu par l'Assemblée communautaire fransaskoise et l'Institut français de l'Université de Regina pour répondre aux défis – exode rural, vieillissement démographique, disparition de petits producteurs agricoles, etc. – que doit relever la communauté de la région rurale regroupant St. Isidore-de-Bellevue, St. Louis, Dormerey, Hoey et Duck Lake. L'objectif du projet est de valoriser l'histoire, les coutumes et les produits de cette région à concentration francophone, dans le respect des principes du développement durable. « Je n'ai jamais vu autant de diversité, autant de potentiel en termes de développement de produits¹¹ », note Josée Bourgoin, coordinatrice de cette initiative.

C'est ce genre de projets novateurs, pour lesquels des leaders locaux, leurs employés et des bénévoles se donnent à fond, qui permettent de célébrer les réussites des petites communautés de langue officielle du Canada et de contribuer à leur vitalité. Michel Noël, propriétaire d'un verger au nord de Saskatoon, est l'un de ces leaders locaux qui s'implique dans sa communauté.

¹¹ Entrevue télévisée menée par Kathérine Brulotte, « La région de Bellevue se prépare pour une opération séduction grâce à sa géographie et à ses produits du terroir », *Le Téléjournal / Saskatchewan*, émission du 7 mai 2008, version en ligne (www.radio-canada.ca/regions/Saskatchewan/Tel/Croniques/terroir_29600.shtm) consultée le 31 mars 2010.



ÉTABLIR ET TESTER UN CADRE COMMUN DE RÉFÉRENCE EN MATIÈRE DE LANGUES POUR LE CANADA

Depuis 2006, le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) (CMEC) se penche sur la possibilité d'adapter le Cadre européen commun de référence pour les langues à la réalité canadienne⁸. Ainsi, en février 2010, le CMEC a publié le document *L'exploitation du Cadre européen commun de référence pour les langues (CECR) dans le contexte canadien* afin de susciter la réflexion des ministères de l'Éducation et des intervenants principaux en ce qui concerne l'exploitation potentielle du CECR au Canada. Il faut d'ailleurs noter qu'il est important que tous les acteurs clés travaillent de concert dans de ce projet afin que l'établissement d'un cadre semblable devienne réalité au Canada.

L'adoption d'un cadre commun aurait de nombreux avantages pour les Canadiens. Comme le souligne Laurens Vandergrift, chercheur à l'Institut des langues secondes de l'Université d'Ottawa, le recours à un cadre commun pourrait, dans l'ensemble, « favoriser un rapprochement entre le système d'enseignement formel, le milieu des entreprises et celui de l'industrie en proposant une terminologie commune et un cadre commun pour décrire la compétence langagière aux fins du travail et de l'accréditation⁹ ».

- 8 Créé avec le soutien du Conseil de l'Europe « grâce à une recherche scientifique et une large consultation, [le Cadre européen commun de référence] est un instrument pratique permettant d'établir clairement les éléments communs à atteindre lors des étapes successives de l'apprentissage, c'est aussi un instrument idéal pour la comparabilité internationale des résultats de l'évaluation [...] ». Voir Conseil de l'Europe, *Cadre européen commun de référence pour les langues apprendre, enseigner, évaluer (CECR)*, version en ligne (www.coe.int/t/dg4/Linguistic/CADRE_FR.asp) consultée le 31 mars 2010.
- 9 Laurens Vandergrift, *Proposition d'un cadre commun de référence pour les langues pour le Canada*, Gatineau, 2006, p. 33, version en ligne (www.casit.org/pdf/Proposition_cadre%20commun_reference_langues_pour_le_Canada_PDF_Internet_f.pdf) consultée le 31 mars 2010.
- 10 Michael Salvatori et Alina MacFarlane, *Profil et cheminement : Appuis pour le développement des compétences pédagogiques, linguistiques et culturelles des enseignants du FLS*, Ottawa, 2009, p. 21, version en ligne (www.casit.org/pdf/fr/what-we-do/casit-panorama-profilpathways-f.pdf) consultée le 31 mars 2010.

De façon plus concrète, la création d'un cadre canadien commun aiderait les écoles à faire en sorte que leurs élèves sortent de chez elles après avoir acquis les compétences en langue seconde requises pour être admis dans l'établissement postsecondaire de leur choix. Un tel cadre permettrait aussi aux établissements postsecondaires de fixer pour leurs étudiants des objectifs linguistiques qui correspondent aux besoins des employeurs (par exemple, un diplômé en administration publique devrait avoir atteint tel niveau de compétence en compréhension de l'anglais écrit et tel niveau en compréhension orale).

Depuis quelques années, certaines belles initiatives se rattachant au cadre ont vu le jour. Par exemple, en 2009, l'Association canadienne des professeurs de langues secondes, qui s'intéresse au dossier depuis 2006, a commencé à tester auprès des professeurs un outil connexe au cadre : le portfolio professionnel. Cet outil aide les professeurs à « maintenir et à développer leur maîtrise de la langue tout au long de leur carrière professionnelle¹⁰ ».

Ces initiatives auraient des effets positifs sur l'économie canadienne, par exemple sur la mobilité interprovinciale de nombreux travailleurs. L'amélioration des compétences en langue seconde des diplômés universitaires profiterait aussi aux entreprises canadiennes, qui font face à une concurrence de plus en plus vive sur les marchés internationaux. L'embauche de diplômés bilingues aiderait notamment les entreprises à tirer profit de la création éventuelle d'un marché de libre-échange entre le Canada et l'Union européenne.

Le gouvernement du Canada tirerait également parti de l'augmentation du nombre d'étudiants bilingues sortant des universités. Faut-il rappeler, comme l'a fait le Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes dans un rapport révélateur⁷, que les institutions fédérales sont le principal employeur de personnel bilingue au Canada et qu'elles ont entamé un important processus de renouvellement de leur main-d'œuvre, qui les amènera à recruter chaque année 5 000 jeunes Canadiens capables de parler le français et l'anglais?

L'ÉCOLE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA : UN EXEMPLE À SUIVRE

En octobre 2009, le gouvernement du Canada a annoncé que les étudiants d'une dizaine d'universités canadiennes auront bientôt la possibilité d'utiliser les outils de soutien à l'apprentissage du français ou de l'anglais langue seconde qu'a créés l'École de la fonction publique du Canada. Au début et à la fin de ce projet pilote, la Commission de la fonction publique évaluera officiellement les compétences linguistiques des étudiants en fonction des normes de qualification relatives aux langues officielles de la fonction publique. Les résultats de l'évaluation seront valables pendant cinq ans.

Le commissaire aux langues officielles salue le lancement de ce projet pilote exemplaire, qui constitue l'un des engagements pris par le gouvernement fédéral dans la *Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne 2008-2013 : Agir pour l'avenir*. Il espère que le volet « évaluation » de ce projet représentera la première étape d'un exercice à plus grande portée qui permettra aux étudiants des universités de déterminer, avant même l'obtention de leur diplôme, s'ils satisfont aux normes de qualification relatives aux postes exigeant l'utilisation des deux langues officielles dans les ministères et organismes fédéraux.

⁷ Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes, *5 000 postes bilingues à combler chaque année : Le rôle des institutions postsecondaires dans la promotion de la dualité linguistique canadienne*, Ottawa, 2009, version en ligne (http://dsp-psd.tpsgc.gc.ca/collecion_2009/par/XC60-402-1-1-01F.pdf) consultée le 31 mars 2010.

DES INVESTISSEMENTS FÉDÉRAUX QUI RAPPORTENT À TOUS

L'augmentation du nombre de cours offerts en langue seconde dans les universités constitue un autre enjeu important, dont le commissaire aux langues officielles discute en profondeur dans son étude intitulée *Deux langues, tout un monde de possibilités : L'apprentissage en langue seconde dans les universités canadiennes*⁶.

Dans le contexte économique actuel, afin d'être compétitif dans l'arène internationale, il devient de plus en plus nécessaire d'améliorer les possibilités d'apprentissage du français ou de l'anglais langue seconde des étudiants des universités. Ce faisant, on améliore les compétences langagières et le rendement des futurs travailleurs canadiens. Mais pour ce faire, il faut de la planification, de la coordination et un fort leadership gouvernemental.

Dans son étude, le commissaire recommande au gouvernement du Canada et aux gouvernements provinciaux et territoriaux de créer un nouveau fonds afin d'offrir aux universités l'aide financière dont elles ont besoin pour concevoir et mettre en œuvre de nouveaux projets visant l'amélioration des possibilités d'apprentissage des langues secondes. Le commissaire croit aussi que le gouvernement canadien devrait se servir de son statut de premier employeur au pays pour inciter les universités à encourager leurs étudiants à acquérir de solides compétences en français ou en anglais langue seconde.

De plus, il est regrettable que les dispositions du protocole traitant de l'importance pour les provinces et les territoires de consulter les associations et groupes touchés par cette question soient appliquées bien inégalement d'un endroit à l'autre. L'affirmation, sur le terrain, de ce principe de bonne gouvernance permettrait pourtant de mieux définir les besoins que les ententes bilatérales devraient servir à combler. Elle contribuerait aussi à assurer une mise en œuvre efficace des projets visés dans ces ententes et l'atteinte des cibles de rendement prévues dans le protocole. Le commissaire accueille d'ailleurs favorablement l'ajout de telles cibles dans le protocole, ajout qui constitue une première. Les signataires du protocole devront cependant faire preuve de transparence en ce qui a trait à la façon dont les sommes prévues seront, dans les faits, dépensées.

RECOMMANDATION

Le commissaire recommande au ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles d'inciter activement toutes les provinces et les territoires à consulter l'ensemble des associations et groupes touchés par l'application du Protocole d'entente relatif à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde pour la période 2009-2010 à 2012-2013 quant à la manière dont les accords bilatéraux devraient être conçus et appliqués, et leurs retombées, évaluées.

6 Commissariat aux langues officielles, *Deux langues, tout un monde de possibilités : L'apprentissage en langue seconde dans les universités canadiennes*

UNE BONNE NOUVELLE : LA SIGNATURE DU NOUVEAU PROTOCOLE D'ENTENTE

Le gouvernement fédéral et le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) ont annoncé en septembre 2009 la signature du nouveau *Protocole d'entente relatif à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde pour la période 2009-2010 à 2012-2013*.

Il s'agit d'une bonne nouvelle, puisqu'en vertu de cette entente, le gouvernement fédéral versera 345 millions de dollars aux provinces et aux territoires, d'ici 2012-2013, pour soutenir l'enseignement des langues secondes. Il leur remettra aussi 593 millions de dollars pour améliorer l'enseignement offert dans la langue de la minorité. Enfin, le protocole prévoit que, pendant la période visée, le gouvernement canadien investira plus de 96 millions de dollars dans la mise en œuvre des programmes d'échanges Explore et Destination Clic et du programme de moniteurs de langues Odyssees⁵.

On peut cependant déplorer que, dans la plupart des cas, la signature d'ententes bilatérales entre le gouvernement fédéral et les provinces et les territoires se fasse attendre sur la question de l'enseignement des langues secondes et de l'enseignement dans la langue de la minorité.

Cependant, son histoire n'est pas représentative de l'expérience de la majorité des jeunes Canadiens. En effet, d'année en année, encore beaucoup d'élèves veulent s'inscrire en immersion française, mais doivent y renoncer. Dans certains cas, il manque de place dans les programmes existants. Dans d'autres cas, des problèmes de financement remettent en question la survie de programmes d'immersion pourtant très populaires³.

D'autres élèves voudraient parfaire les connaissances linguistiques acquises au primaire et au secondaire en poursuivant des études universitaires dans leur langue seconde. Mais comme le Commissariat l'a montré dans son étude *Deux langues, tout un monde de possibilités : L'apprentissage en langue seconde dans les universités canadiennes*⁴, cette option est difficilement envisageable à l'heure actuelle. En fait, au Canada, très peu d'établissements postsecondaires donnent à leurs étudiants la possibilité de suivre des cours de leur champ de spécialisation dans la langue officielle de leur choix.

Il reste donc encore beaucoup de travail à faire afin que tous les jeunes qui le désirent puissent apprendre le français ou l'anglais langue seconde.

- 3 Voir par exemple le communiqué de presse de la Fédération des francophones de la Colombie-Britannique, *Des répercussions inquiétantes pour les programmes et les jeunes en immersion*, Vancouver, 26 janvier 2010, version en ligne (www.lacolombiebritannique.ca/media/CoupuresCS.pdf) consultée le 31 mars 2010.
- 4 Commissariat aux langues officielles, *Deux langues, tout un monde de possibilités : L'apprentissage en langue seconde dans les universités canadiennes*, Ottawa, 2009, version en ligne (www.languesofficielles.gc.ca/html/stu_etu_102009_f.php) consultée le 31 mars 2010.
- 5 En vertu du protocole, le gouvernement fédéral versera au total 938 millions de dollars aux gouvernements provinciaux et territoriaux, ce qui représente seulement 1 p. 100 d'augmentation par rapport à la période précédente.

Dans le cadre des Programmes d'appui aux langues officielles, Patrimoine canadien signe des accords de collaboration avec les organismes qui représentent les communautés de langue officielle en situation minoritaire. Ces accords visent notamment à favoriser l'épanouissement et le renforcement des capacités de ces communautés ainsi que la concertation et la collaboration multisectorielles. Chaque accord est assorti d'une enveloppe budgétaire qui est octroyée sous la forme de subventions ou de contributions. Ces fonds servent à financer le fonctionnement et les projets de plus de 350 organismes nationaux, provinciaux et régionaux.

La Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne 2008-2013 : Agir pour l'avenir est l'autre principal instrument que le gouvernement a mis en place pour concrétiser son engagement envers la dualité linguistique. Les fonds prévus dans la Feuille de route 2008-2013, c'est-à-dire 1,1 milliard de dollars sur 5 ans, servent au financement d'initiatives, de projets et de réseaux d'intervenants. Ils visent à soutenir la vitalité des communautés de langue officielle et à favoriser l'apprentissage du français ou de l'anglais langue seconde au Canada. Quatorze institutions fédérales travaillent à mettre en œuvre la Feuille de route 2008-2013 dans divers secteurs comme la santé, l'économie, l'immigration, l'éducation et la justice.

PROMOUVOIR L'APPRENTISSAGE DE LA LANGUE SECONDE

EN QUÊTE D'UN CONTINUUM D'APPRENTISSAGE

Katie Zeman a grandi dans le nord de la Colombie-Britannique, dans une famille anglophone². Inscrite en immersion française de la sixième à la douzième année, elle a ensuite fait un baccalauréat en études canadiennes au Campus Saint-Jean, la composante francophone de l'Université de l'Alberta.

Mme Zeman a aussi perfectionné son français dans le cadre de nombreuses activités estivales. Sa participation au programme d'échanges de travail Québec-Alberta lui a par exemple donné l'occasion de travailler comme guide touristique bilingue au Parc national de la Jacques-Cartier, près de Québec.

Aujourd'hui, Mme Zeman travaille à la Bibliothèque du Parlement, à Ottawa. Quand elle se rappelle son parcours, elle en souligne les bienfaits : « L'immersion en français m'a aidée à améliorer ma connaissance de la langue et m'a donné une bonne perception de la diversité du Canada me donnant l'occasion de rencontrer des jeunes d'un océan à l'autre. Le bilinguisme m'a vraiment ouvert beaucoup de portes. »

L'expérience de Katie Zeman ressemble à celle de bon nombre de jeunes Canadiens qui, chaque année, profitent du soutien accordé par le gouvernement fédéral, les provinces, les territoires et leurs partenaires pour apprendre l'autre langue officielle du Canada et se familiariser avec la culture française ou anglaise.

2 Témoignage et propos de Katie Zeman rapportés dans « Immersion totale », *Au-delà des mots*, numéro 3, version en ligne (www.languesofficielles.gc.ca/newsletter_cyberbulletin/zeman_f.htm) consultée le 31 mars 2010.

Promouvoir la dualité linguistique dans la société canadienne signifie entre autres renforcer la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire¹ et favoriser l'apprentissage du français ou de l'anglais langue seconde par les Canadiens.

Ces deux volets sont étroitement liés. D'une part, la présence d'un plus grand bassin de personnes bilingues aide les organisations, en particulier le gouvernement fédéral, à mieux servir le public canadien, notamment les membres des communautés de langue officielle, dans la langue de son choix. D'autre part, en renforçant la place des deux langues officielles dans l'espace public, on encourage l'apprentissage du français ou de l'anglais langue seconde par tous les canadiens.

Il est primordial que le gouvernement fédéral se préoccupe fortement de chacun de ces deux volets. Malheureusement, l'absence d'un véritable continuum de possibilités d'apprentissage des langues pour les Canadiens a pour effet de compromettre l'acquisition de compétences langagières qui sont de plus de plus recherchées, tant dans le secteur public que privé. De plus, en 2009-2010, les retards du gouvernement fédéral à conclure certaines ententes avec les organismes qui veillent à l'épanouissement des communautés de langue officielle ont eu des effets négatifs sur la vitalité de ces dernières.

¹ Dans l'ensemble du rapport, l'expression abrégée « communautés de langue officielle » est utilisée pour désigner les communautés de langue officielle en situation minoritaire.

VITALITÉ ET APPRENTISSAGE : INVESTIR DANS LA DUALITÉ LINGUISTIQUE



KATIE ZEMAN, OTTAWA

Ces réalisations ont entraîné la création d'emplois de qualité dans le domaine de la production audiovisuelle, un secteur où les communautés francophones sont traditionnellement sous-représentées, et elles ont permis à un plus grand nombre de jeunes Canadiens de profiter des formidables outils d'enseignement du français et de diffusion de la culture française de TFO.

On doit aussi à Mme Paquin la conduite de l'opération à l'issue de laquelle, en 2007, TFO a cessé d'être gérée par TVOntario pour devenir un organisme pleinement autonome. Comme l'a souligné Mme Madeleine Meilleur, ministre déléguée aux Affaires francophones de l'Ontario, ce changement majeur a donné à TFO la possibilité de « prendre un essor à la hauteur des rêves de tous les francophones à qui [ce réseau] donne une voix¹ ».

Titulaire d'un baccalauréat en sciences sociales de l'Université d'Ottawa et d'une maîtrise en administration des affaires de l'Université Queen's, Mme Paquin est décorée de l'Ordre de la Pléiade de l'Ontario et de l'Ordre des francophones d'Amérique. Elle siège également aux conseils d'administration de TV5, de l'hôpital Montfort, de La Cité collégiale et de la Fondation canadienne pour le dialogue des cultures.

¹ Office des affaires francophones de l'Ontario, *Le gouvernement McGuinty fait de TFO un organisme indépendant*, communiqué de presse, Ottawa, 29 juin 2006, version en ligne (www.ofa.gov.on.ca/fr/annonces-060629.html) consultée le 31 mars 2010.

PROMOTION DE LA DUALITÉ LINGUISTIQUE

M^{me} Claudette Paquin, directrice générale de TFO, la télévision éducative et culturelle de l'Ontario français, a remporté la deuxième édition du Prix d'excellence – Promotion de la dualité linguistique.

Crée en 2009 par le commissaire aux langues officielles, ce prix vise à faire connaître une personne ou une organisation non assujettie à la *Loi sur les langues officielles* dont le leadership a favorisé le renforcement de la place du français ou de l'anglais au Canada ou à l'étranger, ou encore l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire du pays.

Claudette Paquin a passé les 20 dernières années de sa carrière à TFO. Sous sa direction, ce télédiffuseur ayant son siège à Toronto a notamment offert un plus grand contenu éducatif et culturel en présentant des émissions novatrices, dont *FranCœur*, la première grande série dramatique canadienne de langue française produite à l'extérieur du Québec. TFO a aussi étendu la transmission de son signal, pour l'offrir au Nouveau-Brunswick, au Québec et au Manitoba.

CLAUDETTE PAQUIN, TORONTO



La réalité canadienne se caractérise par le fait que le pays se compose de deux majorités linguistiques unilingues : francophones et anglophones. Bien qu'il y ait maintenant plus de Canadiens bilingues que jamais, ils constituent une minorité parmi la population d'expression française et la population d'expression anglaise. Il en sera d'ailleurs sans doute toujours ainsi.

Pourtant, nous ferions d'énormes progrès comme pays si nous reconnaissons l'autre langue non pas comme une obligation, une imposition ou une concession, mais comme un précieux avantage, une composante essentielle de l'identité canadienne.



GRAHAM FRASER

COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES

Dans le discours du Trône du 3 mars 2010, le gouvernement non seulement réaffirmerait son engagement envers la *Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne 2008-2013* : *Agir pour l'avenir*, mais il définirait aussi le bilinguisme officiel comme une valeur canadienne fondamentale : « Les deux langues officielles du Canada font partie intégrante de notre histoire et nous confèrent un avantage unique dans le monde. »

De nombreux signes révèlent cependant que des institutions fédérales continuent de voir la dualité linguistique comme un fardeau plutôt qu'une valeur, comme un oubli qu'on répare après coup plutôt qu'un réflexe, comme une obligation juridique à gérer plutôt qu'une source de fierté et une composante de l'identité d'une organisation. Être en mesure d'offrir activement des services aux Canadiens dans la langue officielle de leur choix n'est pas seulement une obligation légale, c'est une question de respect, tant envers les particuliers qu'envers les communautés. C'est l'illustration de l'approche fondée sur la dignité qu'a mise de l'avant Albie Sachs, ancien juge de la Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud. Comme l'a dit Sachs, « le respect de la dignité humaine a allié le droit à l'autonomie au besoin de reconnaître que nous vivons tous dans des communautés⁴ » [traduction].

Malgré tout le progrès qui a été accompli, il faut encore travailler à faire en sorte que les obligations deviennent des valeurs qui sont chères à l'ensemble du pays. Comme l'ont montré les cérémonies olympiques et les réactions qu'elles ont suscitées, de nombreux Canadiens ne perçoivent toujours pas la dualité linguistique comme un élément essentiel de l'identité canadienne.

Pour que les perceptions changent, il est nécessaire que les Canadiens ressentent un attachement pour l'autre langue officielle, même s'ils ne la parlent pas. Ils doivent considérer qu'un événement n'est pas d'envergure nationale s'il ne se déroule pas dans les deux langues officielles. Ils doivent se sentir rassurés d'entendre parler français et anglais et de voir l'affichage dans les deux langues officielles dans les aéroports et les gares ferroviaires lorsqu'ils rentrent de l'étranger. La présence du français et de l'anglais doit devenir un repère fondamental de l'identité du Canada, une caractéristique intrinsèque définissant le pays. De la même façon, l'absence de l'une des langues officielles dans le cadre d'un événement devrait signifier qu'il cible un public local ou qu'il s'agit d'une activité communautaire ou régionale se déroulant dans une région où une seule langue est parlée, et non une activité d'envergure nationale ni un événement au cours duquel le Canada se présente au reste du monde.

3 Gouvernement du Canada, *Discours du Trône*, Ottawa, 3 mars 2010, version en ligne (www.discours.gc.ca/tra/media.asp?id=1388) consultée le 31 mars 2010.

4 Albie Sachs, « The Judge who Cried: The Judicial Enforcement of Socio-Economic Rights », dans *The Strange Alchemy of Life and Law*, Toronto, 2009, p. 173.

Il va sans dire que le gouvernement fédéral a fait beaucoup de progrès dans la mesure où il a mis en place des systèmes d'obligations linguistiques. Il a désigné des postes et des régions bilingues, et il a défini des obligations claires en matière de langue de service et de langue de travail. Il a également établi un réseau de champions des langues officielles et fixé des responsabilités ministérielles et des exigences en matière de rapport.

Dans son livre, Maxwell Valden, ancien commissaire aux langues officielles, affirme que la *Loi sur les langues officielles* est « sans doute la loi de nature sociale émanant du gouvernement fédéral depuis la Guerre qui a donné les meilleurs résultats » [traduction]. Il a peut-être raison, à tout le moins, comme il le dit, la *Loi* « a entraîné des changements très importants en créant un minimum de perturbation » [traduction]. Les particuliers obtiennent des services et les communautés reçoivent du soutien d'une façon qui n'a jamais été vue avant l'adoption de la *Loi*. Le gouvernement fédéral, malgré les contretemps, les obstacles et les plaintes, a fait en sorte que ses cadres supérieurs atteignent un niveau de bilinguisme qui aurait été difficilement envisageable il y a quatre décennies.

De hauts fonctionnaires et ambassadeurs canadiens se font un devoir de s'exprimer en français et en anglais lorsqu'ils font des annonces publiques, pour montrer que la dualité linguistique est un élément clé de l'identité canadienne. Par exemple, William Elliott, commissaire de la Gendarmerie royale du

par disparaître.

Il s'agit d'un message fondamental que les hauts fonctionnaires devraient transmettre à leurs employés. Ils réaffirmeraient ainsi que la fonction publique doit être en mesure de servir tous les Canadiens, mais également que, dans certaines régions du pays, les fonctionnaires ont le droit de choisir la langue officielle dans laquelle ils souhaitent travailler. En plus d'aborder les questions de la promotion de la dualité linguistique et de la gouvernance, le présent rapport annuel traite justement du droit qu'ont les fonctionnaires de travailler dans la langue officielle de leur choix.

En 1988, l'octroi de ce droit aux fonctionnaires constituait une mesure radicale qui leur confèrait des pouvoirs étendus. En effet, la majeure partie du travail d'un fonctionnaire est régie par les politiques gouvernementales, les lignes directrices du Conseil du Trésor, les conventions collectives ou les directives ministérielles. Or, dans certaines régions, c'est-à-dire la région de la capitale nationale, des parties de l'Ontario et du Québec et le Nouveau-Brunswick, c'est l'employé qui choisit la langue dans laquelle il rédige ses notes de service et d'information, il s'exprime lors de réunions et il est évalué. Cependant, si les employés ne se prévalent pas de ce droit, il s'étiolera et finira

1 Maxwell Valden, *Transforming Rights: Reflections from the Front Lines*, Toronto, 2009, p. 47.

2 Propos de William Elliott recueillis par Graham Fraser dans le cadre d'un entretien personnel, le 18 décembre 2009.

Malheureusement, la déception qu'ont éprouvée de nombreux Canadiens quant à la façon dont on a présenté le Canada au reste du monde lors de la cérémonie d'ouverture des Jeux a éclipsé ces belles réussites. Si l'on exclut la présentation des athlètes et les déclarations s'inscrivant dans le protocole des Jeux olympiques, l'anglais a de loin dominé dans la partie culturelle de la cérémonie. Pas un mot de français n'a été prononcé dans la partie narrative du volet culturel, un extrait d'un poème de François-Xavier Garneau sur l'hiver ayant même été traduit en anglais. De plus, le seul numéro culturel en français a été l'interprétation de la chanson « Un peu plus haut, un peu plus loin » par Garou à la toute fin de la cérémonie. Soulignons que le Commissariat aux langues officielles fait actuellement enquête sur bon nombre de plaintes qu'il a reçues au sujet de la cérémonie d'ouverture. La cérémonie de clôture a mieux répondu aux attentes. De nombreux Canadiens d'expression française qui avaient été profondément offensés lors de la cérémonie d'ouverture ont ressenti la même exaltation et la même euphorie que leurs concitoyens d'expression anglaise, au terme des 17 jours qu'ont duré les Jeux olympiques.

Quoi qu'il en soit, l'analyse des plaintes concernant l'absence du français durant la cérémonie d'ouverture et des plaintes selon lesquelles le français y était trop présent doit s'intégrer dans une réflexion globale qui dépasse le mandat d'enquête du Commissariat aux langues officielles. Comment le Canada se présente-t-il au reste du monde? Comment cette image

reflète-t-elle sa dualité linguistique? Dans quelle mesure le fait que le Canada compte deux langues officielles constitue-t-il un élément fondamental de l'identité du pays et dans quelle mesure ce fait est-il perçu comme tel? Comment peut-on affirmer cette identité d'une façon ouverte et complète, de sorte que tous les Canadiens considèrent qu'elle reflète le pays dont ils font partie? Comment le Canada peut-il parvenir à concevoir la dualité linguistique comme une valeur plutôt qu'un ensemble d'obligations?

Il n'existe aucune réponse facile à ces questions. Alors que s'amorce la cinquième décennie d'application de la *Loi sur les langues officielles*, il importe cependant d'y répondre.

L'année 2009, qui marquait le 40^e anniversaire de la *Loi sur les langues officielles*, a offert l'occasion de réfléchir aux progrès réalisés et aux défis qui restent à relever pour que les objectifs de la *Loi* soient atteints. Pour souligner l'anniversaire de la *Loi*, le Commissariat a notamment organisé une conférence en collaboration avec l'Association d'études canadiennes, tout comme l'ont fait la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa et plusieurs institutions fédérales. Le Commissariat a également présenté une exposition de caricatures à Bibliothèque et Archives Canada, exposition qui a voyagé dans tout le pays.

De plus, la Fédération des communautés francophones et acadienne (FCFA) du Canada a produit un rapport réclamant un nouvel examen de la *Loi*, de la réglementation et du rôle du commissaire.

Monnaie royale canadienne et la Société Radio-Canada/CBC ont quant à elles affiché des bannières bilingues dans leurs bureaux de Vancouver et émis des bulletins électroniques en français et en anglais. De son côté, Air Canada a consenti un important investissement pour assurer que les passagers seraient servis dans les deux langues à Vancouver. Des commanditaires privés lui ont emboîté le pas : la signalisation à l'extérieur de La Baie Coca-Cola dans les abris. Il y a quatre décennies, de tels écritaux bilingues étaient l'objet de vandalisme; aux Jeux de 2010 à Vancouver, aucun acte de ce genre n'a été rapporté.

L'heure était aux réjouissances dans toute la ville, et une partie des activités culturelles se sont déroulées en français. Le *Vancouver Sun* a d'ailleurs décerné une médaille d'or à la Place de la Francophonie pour la richesse de sa programmation.

Fait sans doute le plus important, un nombre frappant de médailles canadiens se sont révélés des modèles inspirants et des exemples éloquentes en matière de langues officielles. Alexandre Bilodeau, Maëlle Ricker, Joannie Rochette, Jennifer Heil, Sidney Crosby, Roberto Luongo, Jonathan Toews, Charles Hamelin, Kristina Groves, Clara Hughes, Jasey-Jay Anderson, Gina Kingsbury et Chandra Crawford s'expriment avec une aisance impressionnante dans les deux langues. Le nombre d'athlètes bilingues croît au fil des Jeux olympiques, tout comme la portée du message percutant qu'ils véhiculent.

Tenus dans la foulée des activités marquant le 40^e anniversaire de la *Loi sur les langues officielles*, les Jeux olympiques ont également été une occasion exceptionnelle de mesurer le chemin que le pays a parcouru depuis 1969 en matière de langues officielles et d'évaluer le chemin qui lui reste encore à faire.

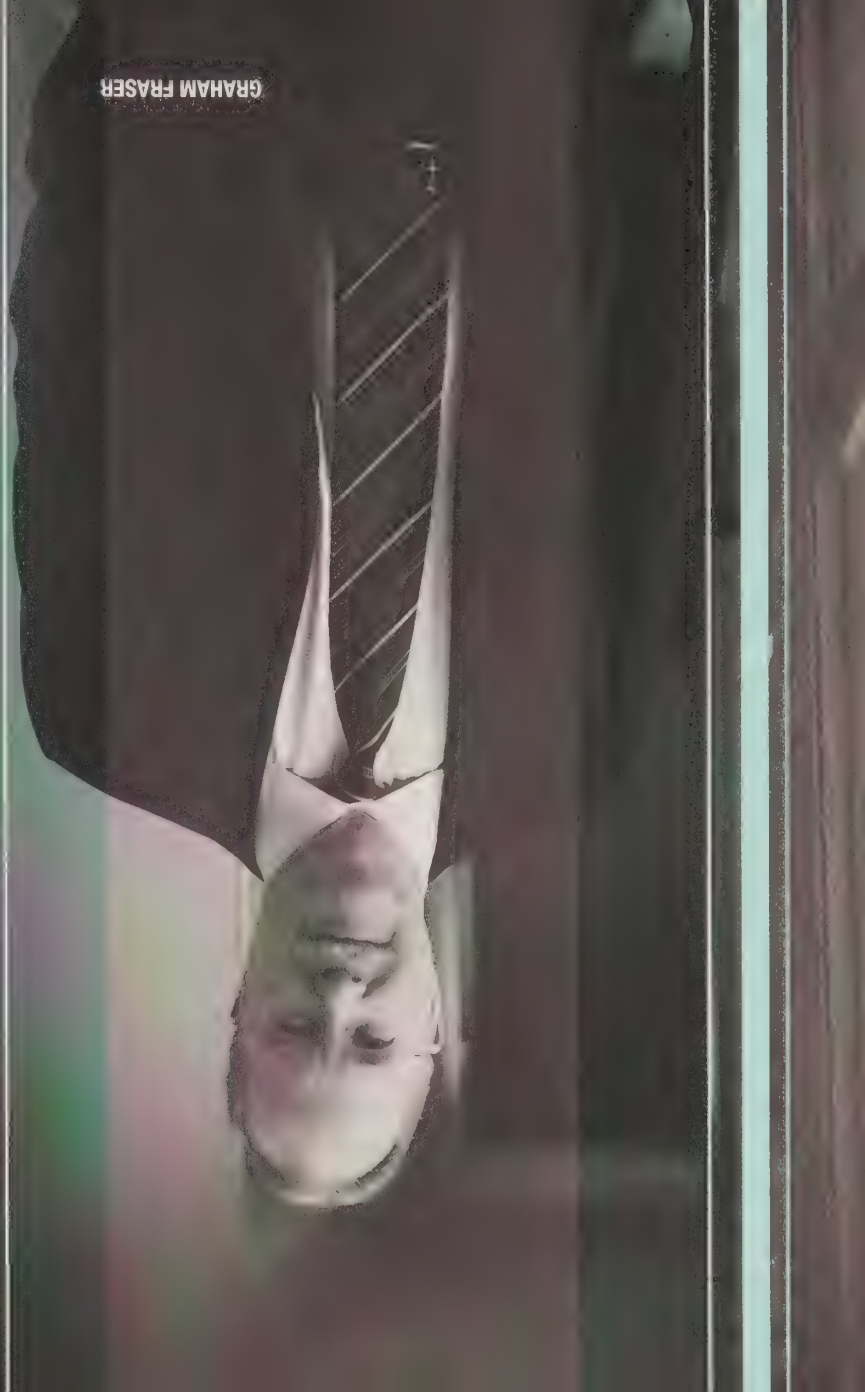
Les institutions fédérales ainsi que le Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver de 2010 à Vancouver ont déployé de grands efforts pour veiller à offrir des services dans les deux langues officielles. Bien qu'une évaluation plus approfondie reste encore à faire, nous pouvons d'ores et déjà faire état de nombreuses réussites. Par exemple, l'information sur les panneaux et la signalisation étaient fournies dans les deux langues, de même que les documents et les notices biographiques des athlètes. Les présentations et les cérémonies de remise des médailles ont également réservé une place tant au français qu'à l'anglais, comme l'exige le protocole des Jeux olympiques, dont le français et l'anglais sont les langues officielles. Des bénévoles bilingues ont accueilli et accompagné les familles des athlètes francophones, et plusieurs bénévoles portant un macaron où figurait le mot « Bonjour » ont accueilli les visiteurs dans les deux langues.

Par ailleurs, grâce à l'ouverture d'esprit et à la souplesse du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) et au sens du devoir civique des cablodistributeurs, les Jeux olympiques ont été présentés en français sur la Chaîne d'affaires publiques par câble (CPAC) dans tout le pays. Des institutions fédérales comme Postes Canada, la

DUALITÉ LINGUISTIQUE ET IDENTITÉ CANADIENNE : FAIRE D'UNE OBLIGATION UNE VALEUR

Le 40^e anniversaire de la *Loi sur les langues officielles* et le début de la cinquième décennie de politique linguistique ont fourni plusieurs occasions d'évaluer les progrès réalisés et le travail qu'il reste à faire. Le progrès social constitue un paradoxe, car une fois qu'il se réalise, on ne le remarque plus. Par exemple, on utilise le système métrique, que tout le monde boucle sa ceinture de sécurité en voiture et qu'on ne fume plus dans les restaurants. La transition vers la pleine reconnaissance de la dualité linguistique du Canada n'est pas encore terminée, des défis restent encore à relever.

Les Jeux olympiques et paralympiques d'hiver de 2010 à Vancouver ont été des événements extraordinaires, à la fois exaltants, festifs, spectaculaires, et décevants à certains égards. Les yeux du monde entier étaient tournés vers le Canada, et des millions de Canadiens se sont laissés gagner par l'émotion, l'excitation et la fébrilité devant ce spectacle grandiose.



GRAHAM FRASER

Le commissaire recommande au ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles d'inciter activement toutes les provinces et les territoires à consulter l'ensemble des associations et groupes touchés par l'application du *Protocole d'entente relatif à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde pour la période 2009-2010 à 2012-2013* quant à la manière dont les accords bilatéraux devraient être conçus et appliqués, et leurs retombées, évaluées.

Le commissaire recommande au ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles de lui faire rapport, d'ici le 31 mars 2011, sur les actions qu'il aura menées pour accélérer la signature et la mise en œuvre des accords de collaboration et des autres ententes liant le gouvernement fédéral aux communautés de langue officielle en situation minoritaire. Le ministre devra notamment indiquer dans son rapport comment il s'est assuré que les organismes communautaires reçoivent le quart de leur financement au plus tard le 1^{er} avril de chaque année budgétaire.

Le commissaire aux langues officielles recommande au premier ministre de prendre toutes les mesures requises pour faire en sorte que les nouvelles initiatives d'instauration d'un mode alternatif de prestation de services (les privatisations et les ententes de décentralisation ou de partenariat) n'aient aucun effet négatif sur les droits linguistiques des Canadiens, en particulier les membres des communautés de langue officielle en situation minoritaire.

Le commissaire aux langues officielles recommande au greffier du Conseil privé de faire de l'usage du français et de l'anglais comme langues de travail dans les institutions fédérales une priorité essentielle dans le cadre de toute initiative visant le renouvellement de la fonction publique et l'amélioration des services offerts à la population canadienne.

Plus particulièrement, le commissaire recommande aux hauts dirigeants de gérer les ressources humaines du ministère ou de l'organisme dont ils sont responsables en appliquant les pratiques les plus prometteuses mises de l'avant dans le rapport de Monique Collette.

Enfin, le commissaire recommande aux hauts dirigeants de faire rapport au greffier du Conseil privé sur les mesures qu'ils ont prises pour augmenter les possibilités offertes à leurs employés de travailler dans la langue officielle de leur choix.

Le commissaire termine ce chapitre en rappelant que la partie de la *Loi sur les langues officielles* relative à la langue de travail dans la fonction publique conserve aujourd'hui toute sa pertinence.

En effet, mondialisation linguistique ou pas, les citoyens que la fonction publique fédérale a pour rôle de servir continuent de vouloir utiliser la langue officielle de leur choix lorsqu'ils font affaire avec le gouvernement fédéral. De même, les membres des communautés francophones ou anglophones en situation minoritaire cherchent toujours à se développer dans leur langue, à la maison comme au travail.

Dans ce contexte, le gouvernement fédéral doit absolument poursuivre les efforts qu'il a entrepris voilà quatre décennies pour assurer la pleine égalité du français et de l'anglais dans la fonction publique fédérale.

Puisque le droit qu'on accorde à l'employé de travailler dans la langue officielle de son choix a une incidence positive sur la vitalité des communautés de langue officielle, le commissaire conclut que le moment est venu d'examiner la possibilité d'élargir l'application de ce droit au-delà des régions actuellement désignées bilingues.

En matière de leadership, les cadres supérieurs ne sont pas seuls à pouvoir changer les choses, note M^{me} Collette. Les gestionnaires intermédiaires contribuent aussi pour beaucoup à l'avancement ou à la stagnation de la dualité linguistique dans la fonction publique. Afin de mieux cerner la question, le commissaire vient d'allieurs d'entreprendre une étude sur le leadership dans une fonction publique bilingue.

Dans un même ordre d'idées, pour créer un milieu de travail propice à l'usage du français et de l'anglais, les gestionnaires de tout niveau doivent prêcher par l'exemple. En faisant couramment usage des deux langues officielles au travail, les dirigeants d'un ministère ou d'un organisme signalent à l'ensemble des personnes qu'ils encadrent que l'utilisation et l'apprentissage du français ou de l'anglais langue seconde représentent une valeur importante et rapportent des bénéfices à l'institution.

Le commissaire croit que pour être en mesure de servir d'exemples, les gestionnaires ont la responsabilité d'acquiescer et de maintenir les compétences linguistiques nécessaires à la promotion de la dualité linguistique en milieu de travail, et d'en faire usage. Les institutions, pour leur part, sont responsables de pleinement les accompagner dans leurs efforts en ce sens.

Ainsi, les institutions fédérales devraient donner aux gestionnaires qui viennent de terminer un cours de langue seconde la possibilité de rapidement mettre en pratique leurs nouvelles connaissances et compétences dans le cadre de projets concrets. En outre, il est clair que les dispositions de la Loi relatives à la langue de travail sont parfois mal connues des employés et que les institutions fédérales devraient veiller à mieux les diffuser.

Les participants à un forum sur la langue de travail, organisé en février 2009 par le Réseau des jeunes professionnels et professionnelles du Commissariat, ont fortement insisté sur le fait que les employés de la fonction publique ne doivent pas hésiter à faire valoir leurs droits linguistiques en tout temps, puisque ce geste peut inspirer leurs collègues à faire de même. Enfin, les institutions fédérales et les organismes centraux ne devraient pas hésiter à concevoir, à tester et à adopter de nouvelles façons de faire prometteuses lorsque les approches traditionnelles ne donnent pas tous les résultats attendus.

Le commissaire estime par exemple qu'en travaillant plus étroitement avec les universités au renforcement des compétences linguistiques des diplômés qui souhaitent entreprendre une carrière dans le secteur public, le gouvernement du Canada pourrait diminuer les coûts associés au bilinguisme officiel dans la fonction publique.

Le gouvernement devrait aussi chercher des solutions originales pour faire en sorte que les outils d'échange des connaissances utilisés par les ministères et organismes (par ex. GCPE/DIA) accordent une place au français et à l'anglais.

gouvernance en matière de langues officielles. Le commissaire s'attend aussi à ce que toute décentralisation ou privatisation ou tout transfert de compétences soient accompagnés de l'adoption de mesures qui permettront à l'ensemble des acteurs touchés de continuer à assumer efficacement leurs responsabilités relatives aux langues officielles.

Lorsqu'il réalise des changements de ce genre, le gouvernement doit également veiller à ce que les organismes centraux puissent continuer à jouer leur rôle clé de coordonnateurs et de catalyseurs.

LANGUE DE TRAVAIL

Le chapitre 3, « Leaders recherches », s'ouvre sur deux témoignages inspirants qui montrent que la situation du français et de l'anglais comme langues de travail dans l'administration fédérale correspond, parfois, à la vision que les législateurs de la *Loi sur les langues officielles* proposaient et que le commissaire rappelait dans son rapport annuel 2008-2009⁴.

Selon cette vision, les employés fédéraux devraient être fiers de travailler dans un milieu où l'on valorise et encourage l'utilisation des deux langues officielles.

Cependant, le gouvernement canadien est encore loin d'avoir éliminé l'ensemble des obstacles qui nuisent à l'utilisation pleine et entière du français et de l'anglais comme langues de travail dans la fonction publique.

En effet, les études, les enquêtes et les analyses de plaintes que le Commissariat aux langues officielles a réalisées depuis 2004 révèlent que, dans l'ensemble des régions désignées bilingues, les fonctionnaires francophones et anglophones en situation minoritaire ont de la difficulté à faire valoir tous leurs droits linguistiques. Entre autres, beaucoup estiment qu'il est difficile d'accéder à de la formation dans la langue officielle de leur choix ou de participer à des réunions qui laissent une place aux deux langues officielles.

À la lumière de ces constats, le commissaire croit que les dirigeants des ministères et organismes fédéraux devront envoyer le signal fort et clair que, lorsqu'un employé choisit d'exercer pleinement les droits linguistiques que lui confère la *Loi sur les langues officielles*, aucun tort ne lui sera causé sur le plan personnel ou professionnel.

Selon le commissaire, il faudra simultanément appliquer différentes solutions pour transformer la fonction publique en un milieu de travail où le français et l'anglais sont sur le même pied.

Dans un premier temps, comme l'a noté Monique Collette, présidente de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, dans un rapport commandé par le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet⁵, il faudra d'abord et avant tout que les dirigeants fédéraux fassent preuve d'un leadership accru.

4 Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2008-2009 : Deux langues officielles, un espace commun : 40^e anniversaire de la Loi sur les langues officielles*, Ottawa, 2009, p. 24, version en ligne (www.languesofficielles.gc.ca/docs/f/ar_ra_f.pdf) consultée le 31 mars 2010.

5 Monique Collette, *Groupe de travail sur le milieu de travail et l'effectif. Recueil d'approches pratiques*, Ottawa, 2009, version en ligne (www.cspc-efpc.gc.ca/bbp/pub/pdf/sw-cpa-tra.pdf) consultée le 31 mars 2010.

On rappelle en effet dans le chapitre 2 que le Centre d'excellence en langues officielles, un organisme qui relève du Secrétariat du Conseil du Trésor, a connu une chute importante de son effectif ces dernières années.

Le Centre d'excellence a aussi subi une restructuration majeure de ses activités en août 2009. Ainsi, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'assure plus la liaison avec les institutions fédérales par l'entremise d'experts des questions de langues officielles et il ne fournit plus de services d'interprétation de la *Loi sur les langues officielles* et des politiques relativement aux questions de langues officielles touchant une seule institution.

Le commissaire juge qu'il est encore tôt pour évaluer l'incidence définitive que les changements de la dernière année auront sur la dualité linguistique, mais il estime que le gouvernement ne semble pas être parti du bon pied dans son projet de transformation.

Tout d'abord, le gouvernement est passé à l'action sans consulter les différents acteurs susceptibles d'être touchés par les changements, notamment les coordonnateurs ministériels des langues officielles et les représentants des communautés. De plus, aucune mesure n'a été prévue pour empêcher certaines institutions fédérales de faire une interprétation restrictive de la *Loi sur les langues officielles*.

Plusieurs champions des langues officielles dans les ministères et organismes fédéraux craignent également que la perte massive d'expertise au Secrétariat du Conseil du Trésor ait des effets marqués sur la capacité de leur institution à appliquer la *Loi efficacement*.

Enfin, on peut s'inquiéter de la capacité actuelle du Secrétariat du Conseil du Trésor à s'acquitter de ses responsabilités. On se demande en effet si le Secrétariat dispose aujourd'hui de l'expertise et de l'effectif requis pour préparer le terrain en vue des résultats du Recensement de 2011.

Malgré tout, le commissaire croit que les changements qu'a apportés le gouvernement fédéral à la gouvernance des langues officielles pourront toujours avoir une incidence positive (ou neutre) si certaines lacunes importantes sont rapidement corrigées.

Le gouvernement devrait d'abord mettre des mécanismes en place pour assurer que les institutions fédérales et leurs cadres supérieurs assument pleinement leurs responsabilités en ce qui a trait aux langues officielles.

Ensuite, le gouvernement devrait veiller à ce que les institutions fédérales disposent en tout temps des moyens requis pour s'acquitter efficacement de leurs fonctions en matière de langues officielles.

Enfin, le gouvernement devrait mettre en place des mécanismes de suivi pour s'assurer que les institutions fédérales et leurs cadres supérieurs assument pleinement leurs responsabilités en ce qui a trait aux langues officielles.

Le commissaire aux langues officielles clôt le deuxième chapitre en disant s'attendre à ce qu'à l'avenir, le gouvernement fédéral prenne soin, avant d'agir, de consulter l'ensemble des acteurs qui seraient touchés par tout changement apporté à la structure de

Enfin, le commissaire incite le gouvernement canadien et les acteurs du milieu de l'éducation à adopter un système similaire au Cadre européen commun de référence pour les langues. Un tel système aiderait notamment les universités à fixer pour leurs étudiants des cibles linguistiques qui correspondent aux besoins de la fonction publique fédérale.

Dans un deuxième temps, on aborde dans le chapitre 1 les retards inacceptables enregistrés en 2009-2010 dans la signature de certaines des ententes liant le gouvernement fédéral aux organismes qui veillent à l'épanouissement des communautés de langue officielle, retards qui, en fin de compte, ont fragilisé ces communautés.

À cet égard, le commissaire prend acte du fait que le 29 octobre 2009, lors de sa comparution devant le Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes, le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles, l'honorable James Moore, a déclaré avoir l'intention de donner suite aux préoccupations des communautés en ce qui concerne les retards enregistrés dans le traitement de leurs demandes.

Finalement, le commissaire déplore que des programmes prévus dans la *Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne 2008-2013 : Agir pour l'avenir* aient démarré lentement ou n'aient toujours pas pris leur envol. Le commissaire estime que le gouvernement doit accélérer la mise en œuvre de la Feuille de route 2008-2013, et ce, en collaboration avec les communautés de langue officielle.

GOUVERNANCE DU RÉGIME DES LANGUES OFFICIELLES

Dans le chapitre 2, intitulé « Le gouvernement fédéral doit corriger le tir », le commissaire rappelle que la gouvernance compte pour beaucoup en matière de langues officielles.

En fait, les transformations apportées par le gouvernement fédéral à son mode de gestion du dossier des langues officielles, c'est-à-dire à la manière dont il applique les principes de bonne gouvernance publique, comme l'obligation de redditionnelle, la transparence et la réceptivité ou l'efficacité, produisent des effets réels sur le public canadien, notamment sur les communautés de langue officielle.

Par exemple, à cause de lacunes dans la gouvernance, presque toutes les autorités aéroportuaires donnent aux dispositions de la *Loi sur les langues officielles* un champ d'application plus limité que le faisait le gouvernement fédéral lorsqu'il gèreit lui-même les grands aéroports du pays.

Un changement dans la gouvernance peut aussi avoir une incidence positive. Ainsi, l'approche collaborative que le gouvernement du Nunavut a adoptée pour se doter de nouvelles lois sur les langues officielles pourrait fortement contribuer à améliorer la donne linguistique dans ce territoire. À la lumière de ces faits, il est préoccupant de constater que le gouvernement fédéral n'a pas appliqué tous les principes d'une bonne gouvernance publique lorsqu'il a réorganisé les fonctions du Secrétariat du Conseil du Trésor en matière de langues officielles.

Le rapport annuel 2009-2010 du commissaire aux langues officielles comprend deux volumes. L'analyse de la conformité des institutions se trouvera dans le second volume. Celui-ci contiendra entre autres les bulletins qui rendent compte de la manière dont certaines institutions fédérales appliquent la *Loi sur les langues officielles*.

Le second volume du rapport annuel sera publié à l'automne 2010.

PROMOTION DE LA DUALITÉ LINGUISTIQUE

Intitulé « Vitalité et apprentissage : investir dans la dualité linguistique », le chapitre 1 montre que la promotion de la dualité linguistique dans la société canadienne se fait, entre autres, en favorisant l'apprentissage du français ou de l'anglais langue seconde et en renforçant la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire².

On y indique d'abord que l'absence d'un véritable continuum d'opportunités d'apprentissage des langues pour les Canadiens a pour effet de compromettre l'acquisition de compétences langagières qui sont de plus en plus recherchées, tant dans le secteur public que privé.

En effet, d'année en année, beaucoup d'enfants veulent s'inscrire en immersion française, mais doivent y renoncer, notamment parce qu'il manque de place dans les programmes existants ou que des problèmes de financement menacent leur survie.

D'autres jeunes doivent renoncer à parfaire dans le cadre universitaire les connaissances linguistiques acquises au primaire et au secondaire parce que peu d'établissements postsecondaires canadiens donnent à leurs étudiants la possibilité de suivre des cours de leur champ de spécialisation dans la langue officielle de leur choix.

Dans ce contexte, le renouvellement du Protocole d'entente relatif à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde déploré que, dans la plupart des cas, la signature des ententes bilatérales qui devraient en découler se fasse attendre et que les associations et groupes s'intéressant à ces questions ne soient pas toujours consultés adéquatement.

En ce qui a trait à l'accroissement du nombre de cours offerts en langue seconde dans les universités, le commissaire rappelle que dans son étude intitulée *Deux langues, tout un monde de possibilités : L'apprentissage en langue seconde dans les universités canadiennes*³, il recommandait aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux de créer un nouveau fonds qui aiderait les établissements postsecondaires à atteindre cet objectif.

Le commissaire croit aussi que le gouvernement canadien devrait se servir de son statut de premier employeur au pays pour inciter les universités à encourager leurs étudiants à acquérir de solides compétences dans leur langue seconde.

2 Dans l'ensemble du rapport, l'expression abrégée « communautés de langue officielle » est utilisée pour désigner les communautés de langue officielle en situation minoritaire.

3 Commissariat aux langues officielles, *Deux langues, tout un monde de possibilités : L'apprentissage en langue seconde dans les universités canadiennes*, Ottawa, 2009, version en ligne (www.languesofficielles.gc.ca/html/stu_etu_102009_f.php) consultée le 31 mars 2010.

SOMMAIRE

Voici le quatrième rapport annuel présenté par le commissaire aux langues officielles, Graham Fraser. Le commissaire dépose ce nouveau bilan quelques mois seulement après les Jeux olympiques d'hiver de Vancouver¹.

À certains égards, cet événement a permis aux Canadiens et au monde entier de constater que, sur le plan de l'égalité du français et de l'anglais, le Canada a parcouru beaucoup de chemin depuis l'adoption de la *Loi sur les langues officielles*, en 1969.

Mais à d'autres égards, note le commissaire dans son avant-propos, les Olympiques ont aussi révélé que, quatre décennies après l'adoption de la *Loi*, « de nombreux Canadiens ne perçoivent toujours pas la dualité linguistique comme un élément essentiel de l'identité canadienne ».

Pourtant, comme le souligne le commissaire, « nous ferions d'énormes progrès comme pays si nous reconnaissons l'autre langue non pas comme une obligation, une imposition ou une concession, mais comme un précieux avantage ».

¹ La question de la présence du français et de l'anglais aux Jeux olympiques de Vancouver sera abordée dans un rapport spécial du commissaire publié à l'automne 2010.

CHAPITRE 3	Leaders recherchés	28
	Deux témoignages inspirants	28
	Janet Bax : « Le français a toujours fait partie de ma vie. »	28
	Lisette Bonilla : « Ici, chacun se sent libre d'utiliser la langue de son choix. »	30
	Encore beaucoup de travail à faire	31
	Renforcer le bilinguisme officiel dans la fonction publique : des pistes de solution	33
	La clé de voûte : le leadership	33
	La puissance de l'exemple	34
	Un moteur de changement	36
	Innover pour mieux garder le cap	37
	La dualité linguistique au travail : une valeur importante	39
	CONCLUSION	
	La dualité linguistique : un avantage et une valeur à consolider	42
ANNEXE		
	Études publiées en 2009-2010	44
	Vancouver 2010, une occasion en or :	
	viser un modèle canadien de la dualité linguistique dans le sport international – Rapport de suivi	45
	Deux langues, tout un monde de possibilités : l'apprentissage en langue seconde dans les universités canadiennes	46
	Les indicateurs de vitalité 3 : les communautés francophones de la Saskatchewan en milieu rural	47
	Décisions importantes en droits linguistiques	49
	Les affaires Nguyen et Bindra	49
	La cause Caron	51

CHAPITRE 1	
Vitalité et apprentissage : investir dans la dualité linguistique	2
Promouvoir l'apprentissage de la langue seconde	3
En quête d'un continuum d'apprentissage	3
Une bonne nouvelle : la signature du nouveau protocole d'entente	4
Des investissements fédéraux qui rapportent à tous	5
Établir et tester un cadre commun de référence en matière de langues pour le Canada	7
Renforcer la vitalité des communautés	8
Des projets communautaires méritoires	8
Des retards paralyants	9
Un problème qui perdure	10
Des obstacles à éliminer	12
Continuer sur la lancée du 40 ^e anniversaire de la Loi sur les langues officielles	14
CHAPITRE 2	
Le gouvernement fédéral doit corriger le tir	16
La gouvernance, ça compte!	16
Quand les aéroports négligent les droits du public	19
Le Nunavut change la donne	21
Une année de changements majeurs	22
Une approche gouvernementale risquée	24
Il n'est pas trop tard pour corriger le tir	25
Décentralisation ou fragilisation?	26

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE

III	Promotion de la dualité linguistique
IV	Gouvernance du régime des langues officielles
VI	Langue de travail
IX	Recommandations

AVANT-PROPOS DE GRAHAM FRASER	Dualité linguistique et identité canadienne : faire d'une obligation une valeur
X	

PRIX D'EXCELLENCE	Promotion de la dualité linguistique
XVI	

MONSIEUR LE PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Ottawa

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 66 de la *Loi sur les langues officielles*, je sou mets au Parlement, par votre intermédiaire, le volume I du rapport annuel du commissaire aux langues officielles qui couvre la période du 1^{er} avril 2009 au 31 mars 2010. Le commissaire aux langues officielles,



Graham Fraser

MONSIEUR LE PRÉSIDENT DU SÉNAT

Ottawa

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 66 de la *Loi sur les langues officielles*, je sou mets au Parlement, par votre intermédiaire, le volume I du rapport annuel du commissaire aux langues officielles qui couvre la période du 1^{er} avril 2009 au 31 mars 2010. Le commissaire aux langues officielles,



Graham Fraser

RAPPORT ANNUEL 2009-2010 : AU-DELÀ DES OBLIGATIONS, VOLUME I

LE COMMISSARIAT AIMERAIT REMERCIER
LES PHOTOGRAPHES SUIVANTS :

Pascal Arsenneau

Paul Astring

Roger Belanger

Denis Bernier

Phonse King

Sébastien Lavallée

Kevin Machida

Jean-Sébastien Racine

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2010
No de cat.: SF1-2010
ISBN : 978-1-100-51585-4

Pour communiquer avec le Commissariat aux langues officielles
ou pour obtenir un exemplaire en média substitut,
composez sans frais le 1-877-996-6368.
www.languesofficielles.gc.ca

Imprimé sur
du papier recyclé

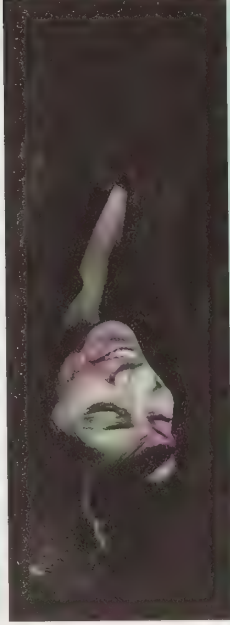
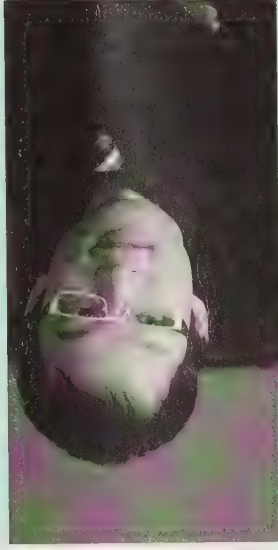
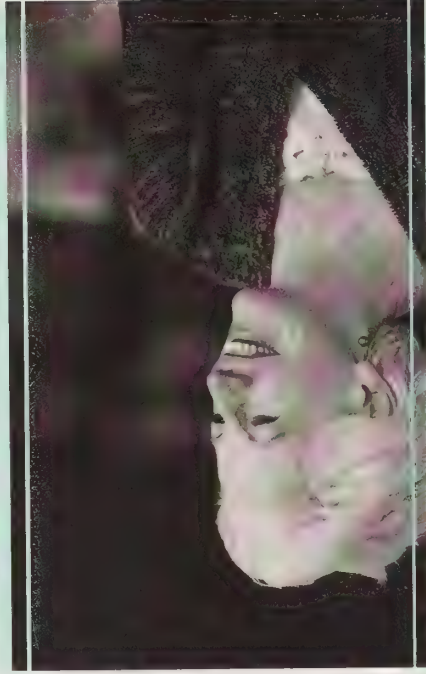




Commissariat
aux langues
officielles
Office of the
Commissioner of
Official Languages

AU-DELÀ DES OBLIGATIONS

RAPPORT ANNUEL 2009-2010
VOLUME I





Office of the
Commissioner of
Official Languages

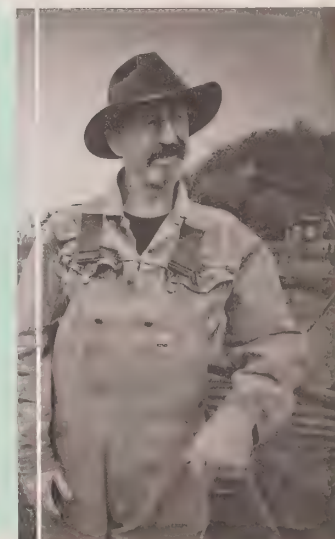
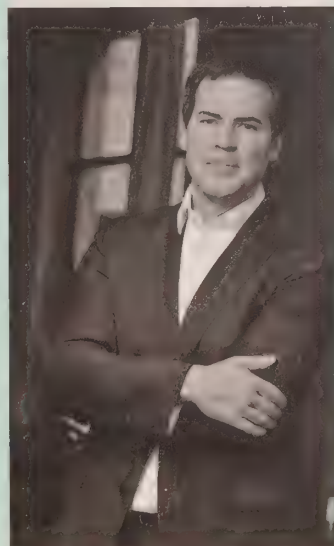
Commissariat
aux langues
officielles

CA1
OL
- A56

BEYOND OBLIGATIONS

ANNUAL REPORT 2009–2010

VOLUME II



ANNUAL REPORT 2009–2010: BEYOND OBLIGATIONS—VOLUME II

THE OFFICE OF THE COMMISSIONER WOULD LIKE
TO THANK THE FOLLOWING PHOTOGRAPHERS:

Pascal Arseneau
Paul Austring
Denis Bernier
Raymond Chiasson
Michael O'Shea
Jean-Sébastien Racine

© Minister of Public Works and Government Services Canada 2010
Cat. No.: SF1-2010-2
ISBN: 978-1-100-51841-1

To reach the Office of the Commissioner of Official Languages
or to obtain a copy in an alternative format,
dial toll-free 1-877-996-6368.
www.officiallanguages.gc.ca

Printed on
recycled paper



THE SPEAKER OF THE SENATE

Ottawa

Mr. Speaker,

Pursuant to section 66 of the *Official Languages Act*, I hereby submit to Parliament, through your good offices, volume II of the annual report of the Commissioner of Official Languages covering the period from April 1, 2009 to March 31, 2010.

Yours respectfully,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Graham Fraser". The signature is fluid and cursive, with the first name "Graham" and last name "Fraser" clearly distinguishable.

Graham Fraser

THE SPEAKER OF THE HOUSE OF COMMONS

Ottawa

Mr. Speaker,

Pursuant to section 66 of the *Official Languages Act*, I hereby submit to Parliament, through your good offices, volume II of the annual report of the Commissioner of Official Languages covering the period from April 1, 2009 to March 31, 2010.

Yours respectfully,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Graham Fraser". The signature is fluid and cursive, with the first name "Graham" being more prominent than the last name "Fraser".

Graham Fraser

TABLE OF CONTENTS

FOREWORD BY GRAHAM FRASER

From knowledge to assessment: A virtuous circle for linguistic duality 11

INTRODUCTION

A model for implementing the *Official Languages Act* 2

CHAPTER 1

Service to the public: More than just a pictogram 6

 Canadians' expectations 6

 Shortcomings to overcome 8

 Federal institutions are missing the boat 12

 The *Official Languages Act*:

 Sometimes unfamiliar, often misunderstood 12

 Where there's no will, 12

 Lack of planning: Frequent cause of major problems 15

 Setting goals and achieving them 17

 The importance of follow-up 17

 Aiming higher 18

 Learning from experience 18

 Going the extra mile 19

 Respecting the spirit of the law 20

 More than just a pictogram 20


CHAPTER 2

Language of work: In writing and in person	22
From vision to action	22
Problems persist	23
Causes of inertia	28
Lack of knowledge	28
Ineffective leadership	29
Insufficient planning	30
Inadequate follow-up	31
Best practices and model institutions	32
Reminders that work	32
Clear demonstration of leadership	32
Thorough planning: Within reach for small institutions	33
Thinking outside the box	34
Taking the pulse of employees	34
In writing and in person	35

CHAPTER 3

Community vitality and promotion of official languages: Not enough A's	36
Positive measures: Objectives and implementation	36
Less than stellar results	37
Federal institutions at a standstill	38
Advancement of English and French: The responsibility of all federal institutions	38
Developing the Part VII reflex	39
Complying with Part VII takes planning	40
Walking the talk	41
The importance of effective follow-up	41

Exemplary corrective measures	43
The art of problem solving	43
Listening is its own reward	43
Good planning is good business	44
Supporting French-speaking immigrants	45
Honouring the contribution of English-speaking Quebecers	45
The impact of decisions on official language communities	45
Not enough A's	46
 CONCLUSION	
A virtuous circle	48
 RECOMMENDATIONS	51
 APPENDICES	
Appendix A: Admissible complaints in 2009–2010	52
Appendix B: Report cards for 16 federal institutions	54
Evaluation process	54
Results of observations	56
Appendix C: 2008 Public Service Employee Survey results on language of work in designated bilingual regions	58
Appendix D: Key legal proceedings involving the Commissioner of Official Languages	60
Recourse involving CBC/Radio-Canada	60
Recourse involving Air Canada	61
Appendix E: Important language rights decisions	62
The <i>VIA Rail</i> Case	62
<i>Picard v. The Canadian Intellectual Property Office et al.</i>	63

A black and white portrait of Graham Fraser, a middle-aged man with glasses, wearing a dark suit, white shirt, and a striped tie. He is standing and looking directly at the camera with a slight smile. The background is dark and out of focus.

FROM KNOWLEDGE TO ASSESSMENT: A VIRTUOUS CIRCLE FOR LINGUISTIC DUALITY

It is a cliché of management theory that what can be measured can be managed. But what about the intangible? If linguistic duality is a Canadian value, how can it be instilled in the federal public service? How can it be measured and managed? How can it become a defining characteristic of the federal workplace, as natural as gender equity, a smoke-free environment and workplace safety have become? And how can the requirements of the *Official Languages Act* help federal departments, institutions and agencies move beyond their current attitude towards their black-letter statutory obligations to one of making linguistic duality a source of identity and pride in the workplace?

One thing is clear. Success in any endeavour does not happen by accident. It requires understanding, leadership, planning, execution and assessment. Or, as we have developed in this report, a virtuous circle in which each element reinforces and acts upon the other: Know (knowledge of what is required), Want (the will, or leadership, to achieve it), Plan (a clearly elaborated process to achieve it), Do (putting the plan into effect), and Check (an evaluation to see what has been achieved).

GRAHAM FRASER

This seems self-evident at first glance. It is actually a demanding but rewarding sequence. Each step depends upon the other. Leadership can only be effective if those being inspired have the knowledge and information they need to plan subsequent actions. A plan cannot work without leadership and knowledge behind it. Determination to achieve results in the course of implementing the plan is only wasted energy without knowledge, planning and leadership. And evaluating the process, if no-one has understood it, wanted it, or known how to put it in place, simply creates frustration and bitterness.

In that sense, respecting language rights is comparable to respecting workplace safety. No responsible employer intentionally operates an unsafe workplace, and no employee intentionally puts his or her colleagues at risk. However, it often takes a safety inspection for an institution to realize that its employees do not have a common understanding of what they should do in the case of an emergency.

In the same spirit, scrutiny by the Office of the Commissioner of Official Languages can be very salutary for an institution.

A year ago, we marked the 40th anniversary of the *Official Languages Act* and yet it is clear that, after four decades, the goals, methods and requirements of the legislation are still misunderstood.

Some Canadians still believe that the purpose of the legislation is to make all Canadians bilingual, and use this misunderstanding to try to prove that the legislation has been a failure. On the contrary: the goal of the legislation has always

been to ensure that Canadians can get services from the federal government in the official language of their choice and that official language minority communities can flourish.

Some public servants believe that active offer—greeting Canadians at counters, wickets or security gates with the phrase “Hello, bonjour”—is a voluntary exercise that is available for bilingual employees to use at their discretion. Wrong. It is a legal obligation for employees—and it is an equally binding obligation for employers to provide their staff with clear directions on how to provide service to Canadians in the other official language if they do not speak it themselves.

Some public servants believe that it is the job of the Office of the Commissioner to apply the law. No—it is the responsibility of each department, agency and organization that falls under the Act (and their leaders and managers) to ensure that they are meeting their requirements under the law. Our job is to engage in the protection and promotion of language rights through the range of tools available: responding to complaints, evaluating the performance of institutions, conveying our concerns either privately or publicly, reporting to Parliament, intervening before the courts.

The Commissioner of Official Languages is one of the agents of Parliament—positions that were created to be the guardians of values that transcend the political objectives and partisan debates of the day. These values include the responsible handling of taxpayers’ dollars, the integrity of elections, transparency, privacy, the integrity of public servants and

lobbyists—and, of course, linguistic duality. In that sense, just like the Auditor General, the Chief Electoral Officer, the Information Commissioner, the Privacy Commissioner, the Public Sector Integrity Commissioner, the Conflict of Interest and Ethics Commissioner and the Lobbying Commissioner, I have the mandate to respond to questions and requests from parliamentarians on all issues concerning the rights of Canadians, and the responsibility to work to change the behaviour of federal institutions that fail to live up to the letter and spirit of an act.

The process of responding to complaints can have a far-reaching impact. As we describe in Chapter 3 of this volume, when CBC/Radio-Canada eliminated French-language programming at CBEF Windsor, we received 876 complaints. The subsequent investigation led to an examination of CBC/Radio-Canada's obligation to consult official language communities before making decisions that have a negative impact on those communities. In this case, having concluded that CBC/Radio-Canada failed to satisfy its obligations, I decided to take the matter to federal court.

In other cases, doing evaluations and audits of federal institutions has led us to take a more far-reaching approach than limiting ourselves to the reactive case-by-case complaints process. So, for example, our investigation into complaints about the Opening Ceremony of the Olympic Winter Games has led us to reflect on the symbolic nature of Canada's presentation of self at major international events. Work is already underway to prepare for the Pan American Games and Parapan American Games in Toronto in 2015.

Similarly, the audit of the Department of National Defence's individual training and education system has led to an agreement on the need to change the approach taken by the Department. The experience was positive and beneficial for the institution, which has made commitments to improve its processes and address the problems that we identified.

However, other institutions continue to have significant difficulties in conveying to their employees or their tenants the importance of serving the public in both official languages. Air Canada proved that it could meet the challenge of being the official carrier of the Winter Olympic Games by investing the resources that were needed, but there continue to be chronic problems in serving French-speaking passengers. The airport authorities have been inconsistent in their understanding, interpretation and application of their linguistic responsibilities.

Despite the key role played by my office, it must not be forgotten that the scrutiny of the government's performance in meeting its obligations under the *Official Languages Act* is a triangular responsibility, shared by the Office of the Commissioner, parliamentarians and the general public. Other aspects of responsibility for the application of the Act have been given to Canadian Heritage and Treasury Board, and deputy ministers and heads of federal agencies are increasingly responsible for ensuring that their organizations live up to their responsibilities.

When there is a spirit of collaboration and determination to go beyond a minimalist interpretation of the Act, federal institutions can succeed in integrating linguistic duality as a value. The greatest successes have occurred when all sides have worked to reinforce each other; the failures represent a lack of knowledge, leadership, planning, application or evaluation.

Four decades ago, Parliament first demonstrated its commitment to the equality of Canada's two official languages with the passage of the *Official Languages Act*. That commitment was both broadened and deepened with the 1988 revisions and then, five years ago, with the amendment of Part VII. Parliamentarians of all parties—individually, collectively and in committee—have used the Act and the Office of the Commissioner to promote the value of linguistic duality. At this midpoint in my mandate, let me reiterate my commitment to use all the tools at my disposal—investigations, audits, studies, reports, speeches, parliamentary testimony, court interventions—to achieve the goal of respect for linguistic duality and official language communities.

A handwritten signature in dark ink, reading "Graham Fraser". The signature is fluid and cursive, with the first name "Graham" being more prominent than the last name "Fraser".

GRAHAM FRASER

COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES

INTRODUCTION

A MODEL FOR IMPLEMENTING THE *OFFICIAL LANGUAGES ACT*

Volume II of the Commissioner of Official Languages' 2009–2010 annual report deals with federal institutions'¹ compliance with the *Official Languages Act*.

This volume reports on the complaints received by the Office of the Commissioner of Official Languages in 2009–2010 and analyses the performance report cards of 16 federal institutions. It also includes the follow-up on the language-of-work recommendation the Commissioner made in his 2007–2008 annual report and discusses the results of selected audits and investigations conducted in 2009–2010.

The Office of the Commissioner found that the message the Commissioner has been giving the elected officials of the Government of Canada over the past several years also applies to federal institutions: to ensure equal status of English and French in Canada, each institution must demonstrate coherence and leadership.

To accomplish this, federal institutions must understand that, by serving the public in both English and French, by creating a workplace where their employees feel comfortable using the official language of their choice, and by supporting the development of official language minority communities,² they strengthen each of the components of linguistic duality. Conversely, by neglecting any particular part of the Act, they weaken the chain as a whole.

In terms of official languages, federal institutions can only achieve the desired results if they take into account the five key elements that form the virtuous circle of implementing the Act. As Diagram 1 shows, they must demonstrate leadership to ensure the following.

¹ Throughout this report, the term "federal institutions" is used to designate federal institutions and organizations that are subject to the *Official Languages Act*.

² Throughout this report, official language minority communities is designated by the term "official language communities".

KNOW

All their employees and managers know and understand their obligations under the Act (for example, employees who must greet all visitors in both English and French need to know that they have this duty and need to understand why it is important for members of official language communities);

WANT

All their employees show a strong determination to apply the Act—"walk the talk"—in order to counteract the adverse effects of factors such as a lack of understanding, a minimalist interpretation of the Act, and a lack of incentives;

PLAN

Their official languages interventions are well-planned (because success rarely happens by accident);

DO

Their plans are carried out thoroughly and carefully, and supervised closely by senior managers (because in practice, even simple things often end up being more complicated than expected); and

CHECK

Results are carefully monitored, so that any necessary corrective measures can be taken in a timely manner (for example, it is pointless for an agreement to include a clause protecting language rights if no one is checking to see whether it is being respected).



As the three chapters of this volume show, federal institutions still have a lot of difficulty taking all five elements into consideration. Some adopt good measures to ensure that their employees understand what they have to do, but do not properly plan their activities with respect to official languages. Others carry out their policies effectively, but do not evaluate their impact carefully enough. Sometimes there are even variations within an organization; for example, when one office or division is strongly committed to applying the Act, while another does only the bare minimum.

The result, as the Office of the Commissioner's work shows, is that too many Canadians are still having difficulty obtaining federal services in the official language of their choice; too many federal employees are not able to work in the official language of their choice; and, too often, official language communities are not receiving the support they need to reach their full potential.

The Commissioner firmly believes that federal institutions can improve compliance with the *Official Languages Act* by focusing on all five of the key elements of implementing the Act.

Examples of good practices are presented in each chapter of this volume and illustrate that implementing the Act is well within the reach of all federal institutions. In other words, regardless of their size, how frequently they interact with the public, or how often they provide services through third parties, all institutions should be able to improve their performance.

THE COMMISSIONER'S ROLE: PREVENT WHERE POSSIBLE, REACT WHEN NECESSARY

As an ombudsman, the Commissioner of Official Languages is responsible for ensuring that federal institutions respect the language rights of their employees and the public.

Ideally, this is achieved through preventive action to help federal institutions and their partners better heed all five elements of the virtuous circle of implementing the *Official Languages Act* and eliminate the problem at the source.

For example, prior to the 2010 Olympic Games, interventions by the Office of the Commissioner and by official languages parliamentary committees with the Vancouver Organizing Committee for the 2010 Olympic and Paralympic Winter Games, Canadian Heritage and other institutions providing services to visitors and athletes helped to ensure that all aspects of this large-scale event reflected Canada's linguistic duality.

It is regrettable, however, that the Commissioner still often has to intervene in reaction to problems that arise, despite his increasingly frequent proactive measures.

When the Office of the Commissioner receives a complaint, an investigation is conducted—with the consent of the complainant and the institution involved—based on a facilitated complaint resolution process to help the federal institution resolve the situation. If this approach is not

productive, a formal investigation is conducted to determine whether the complaint is founded. If it is founded, the Commissioner issues recommendations for the federal institution, as needed, so it can take measures to correct the situation.

If a federal institution that is the subject of a complaint does not follow up on the Commissioner's recommendations, the complainant and the Commissioner may seek legal recourse before the courts. If the courts conclude that the Act has been contravened, they can order the institution to take corrective measures. In 2010, the Commissioner decided to use this strategy in the case of CBC/Radio-Canada, which made a decision that had a negative impact on the development and vitality of the southwestern Ontario French-speaking community.

When an institution appears to be struggling with systemic problems, the Commissioner may decide to conduct an audit, based on which he will issue recommendations. In 2007, the Office of the Commissioner conducted an audit of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) regarding its compliance with section 41 of Part VII of the Act. As Chapter 3 shows, the audit had considerable impact, and the CRTC is now setting an example of how to promote English and French.

Unfortunately, the Commissioner sometimes has no choice but to resort to firm intervention to correct a failure to comply with the Act. For Canadians, and especially for members of official language communities, it would be preferable if federal institutions cooperated willingly with the Commissioner and with other authorized parties, such as Parliament's official languages committees, in working towards the vision of a Canada where linguistic duality is a core value.

Making this vision a reality requires ongoing effort and continuous improvement from everyone in order to improve compliance with the letter and the spirit of the *Official Languages Act*.



**SERVICE TO THE PUBLIC:
MORE THAN JUST
A PICTOGRAM**

CANADIANS' EXPECTATIONS

Under the *Official Languages Act* and according to a recent Supreme Court decision,¹ federal institutions must ensure that members of the public are at ease communicating with employees in the official language of their choice and that they receive services of equal quality in English and French.

This means that employees who work in government offices that have obligations in terms of bilingual service delivery and communications must always inform citizens that they can obtain the desired information or service in the official language of their choice. This signal can be conveyed visually, with a pictogram for example, and verbally, with a bilingual greeting such as "Hello, bonjour." It is important for all front-line employees to provide an active offer of their services in both English and French.

"When I walk through the door at the Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec or the Fisheries and Oceans Canada office in Gaspé and hear the greeting 'Hello, bonjour', I feel respected and comfortable to use the official language of my choice," said Cathy Brown, Executive Director of

¹ See *DesRochers v. Canada (Industry)*, 2009 SCC 8.

the Committee for Anglophone Social Action, of New Carlisle, Quebec. “This simple welcome makes all the difference in the world, especially when you live in a minority community.”²

Of course, the active offer is only the tip of the iceberg when it comes to serving the public. After being greeted in both English and French, citizens still need to obtain the information or service in the official language of their choice in a timely manner.

“As legal entities, non-profit Francophone organizations want—and have every right—to receive services in French from federal institutions,” said Rolande Smith, president of the Société d’histoire de Toronto. “But these services must still be able to be provided promptly. It is not normal for a government department to be late processing an application in French because no one understood French in the office where it was received. [translation]”³

Nor is it enough for federal services to be provided in both official languages. Institutions may be required to adapt their services to the specific needs of official language communities so that, ultimately, their services are of equal quality in English and French.⁴

2 Comments by Cathy Brown in a telephone interview on July 14, 2010.

3 Comments by Rolande Smith in a telephone interview on July 15, 2010.

4 See *DesRochers v. Canada (Industry)*, 2009 SCC 8.



ROLANDE SMITH, TORONTO

SHORTCOMINGS TO OVERCOME

Data gathered by the Office of the Commissioner of Official Languages in 2009–2010 shows that there are still problems regarding compliance with the obligations to communicate with the public and deliver services in both official languages.

As shown in Table 1.1, the number of admissible complaints filed this year regarding services to Canadian citizens in the language of their choice has stayed essentially the same as in previous years. After a dip in 2008–2009, the number of complaints this year is at the same level as in 2005–2006.

NUMBER OF ADMISSIBLE COMPLAINTS
REGARDING SERVICE TO THE PUBLIC

Year	Number of complaints
2004–2005	587
2005–2006	456
2006–2007	425
2007–2008	432
2008–2009	382
2009–2010	451

The Office of the Commissioner reviewed 16 federal institutions for the 2009–2010 report card exercise. Observations made during this exercise show that too many of them are still having difficulty providing active offer in both official languages where there is significant demand.

WHAT IS AN “ADMISSIBLE” COMPLAINT?

The Office of the Commissioner of Official Languages considers a complaint “admissible” when it meets the following three criteria:

- it relates to an obligation set forth in the *Official Languages Act*;
- it involves an institution subject to the Act; and
- it concerns a specific incident.

If a complaint is deemed admissible, it is investigated.

An active offer by telephone is not provided on a regular basis. Out of 16 federal institutions, only 3 (Library and Archives Canada, Citizenship and Immigration Canada and Passport Canada) scored 100% in this area (Table 1.2).

Results are even poorer with regard to active offer in person. The Office of the Commissioner’s observations show that only 2 out of 16 institutions—the Canadian International Development Agency and Fisheries and Oceans Canada—greeted the public in both English and French more than 60% of the time (Table 1.2).

RESULTS OF 2009–2010
OBSERVATIONS ON ACTIVE OFFER⁵

	Visual active offer (%)	Active offer in person (%)	Active offer by telephone (%)
CANADA BORDER SERVICES AGENCY	98	46	80
CANADA SCHOOL OF PUBLIC SERVICE	91	40	57
CANADIAN INTERNATIONAL DEVELOPMENT AGENCY	95	62	81
CITIZENSHIP AND IMMIGRATION CANADA	100	56	100
CORRECTIONAL SERVICE CANADA	86	32	70
FISHERIES AND OCEANS CANADA	96	61	88
FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE CANADA	97	56	69
HEALTH CANADA	86	30	89
INDUSTRY CANADA	87	40	81
LIBRARY AND ARCHIVES CANADA	100	56	100
NATURAL RESOURCES CANADA	79	35	71
PASSPORT CANADA	98	48	100
PUBLIC SAFETY CANADA	84	48	74
PUBLIC SERVICE COMMISSION OF CANADA	98	52	86
PUBLIC WORKS AND GOVERNMENT SERVICES CANADA	96	50	71
TRANSPORT CANADA	98	47	68
Average	93	45	79

N.B.: For more information on how institutions were evaluated, please see the rating guide on the Office of the Commissioner of Official Languages Web site at www.officiallanguages.gc.ca.

Both English-speaking Quebecers and French-speaking Canadians in other provinces are faced with the unacceptable situation that government services are not always provided in the language of their choice.

Only 10 out of 16 institutions were able, in 80% or more of cases, to provide service in the preferred language of official language community members who visited their offices (Table 1.3).

⁵ Methodology available upon request.

The situation is similar for service by telephone—only 10 out of 16 institutions used the language preferred by official language community members in at least 80% of cases. It is worth noting that Citizenship and Immigration Canada

obtained a much lower score in this area than the other 15 institutions. The department answered less than one third of all calls from English-speaking Quebecers and French-speaking Canadians in other provinces in the official language of their choice (Table 1.3).

**RESULTS OF 2009–2010
OBSERVATIONS ON SERVICE TO THE PUBLIC⁶**

	Service in person (%)	Service by telephone (%)	
CANADA BORDER SERVICES AGENCY	89	81	
CANADA SCHOOL OF PUBLIC SERVICE	70	54	
CANADIAN INTERNATIONAL DEVELOPMENT AGENCY	90	100	
CITIZENSHIP AND IMMIGRATION CANADA	86	29	
CORRECTIONAL SERVICE CANADA	72	53	
FISHERIES AND OCEANS CANADA	86	78	
FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE CANADA	92	80	
HEALTH CANADA	74	91	
INDUSTRY CANADA	73	74	
LIBRARY AND ARCHIVES CANADA	100	100	
NATURAL RESOURCES CANADA	76	82	
PASSPORT CANADA	96	100	
PUBLIC SAFETY CANADA	75	84	
PUBLIC SERVICE COMMISSION OF CANADA	97	82	
PUBLIC WORKS AND GOVERNMENT SERVICES CANADA	80	100	
TRANSPORT CANADA	88	77	
Average	82	75	

The situation was almost identical for services that federal institutions provide by e-mail. According to observations made by the Office of the Commissioner this year, only 7 out of 11 federal institutions⁷ responded in the preferred language of the sender in at least 80% of cases when answering e-mails from official language community members. Also troubling is the fact that 8 institutions out of 11 answered most of these e-mails much more slowly than those received from members of the official language majority community.

N.B.: For more information on how institutions were evaluated, please see the rating guide on the Office of the Commissioner of Official Languages Web site at www.officiallanguages.gc.ca.

⁶ Methodology available upon request.

⁷ This total is less than 16 because reliable statistics could not be gathered in 5 of the institutions observed this year.

RESULTS OF 2009–2010 OBSERVATIONS
ON SERVICE TO THE PUBLIC BY E-MAIL⁸

	Service by e-mail (%)	Appropriate e-mail response time (%)
CANADA BORDER SERVICES AGENCY	75	53
CANADA SCHOOL OF PUBLIC SERVICE	***	***
CANADIAN INTERNATIONAL DEVELOPMENT AGENCY	100	41
CITIZENSHIP AND IMMIGRATION CANADA	91	63
CORRECTIONAL SERVICE CANADA	**	**
FISHERIES AND OCEANS CANADA	75	38
FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE CANADA	100	94
HEALTH CANADA	89	95
INDUSTRY CANADA	80	20
LIBRARY AND ARCHIVES CANADA	88	30
NATURAL RESOURCES CANADA	100	88
PASSPORT CANADA	*	*
PUBLIC SAFETY CANADA	78	37
PUBLIC SERVICE COMMISSION OF CANADA	75	41
PUBLIC WORKS AND GOVERNMENT SERVICES CANADA	***	***
TRANSPORT CANADA	***	***
Average	86	55

N.B.: For more information on how institutions were evaluated, please see the rating guide on the Office of the Commissioner of Official Languages Web site at www.officiallanguages.gc.ca.

- * The Office of the Commissioner of Official Languages was not able to make anonymous e-mail observations for this institution.
- ** The Office of the Commissioner of Official Languages was not able to make e-mail observations for this institution, because it does not communicate with the public by e-mail.
- *** Given the low number of responses obtained during the Office of the Commissioner of Official Languages' observations by e-mail, the results of these observations are not available.

⁸ Methodology available upon request.

In conclusion, the report card exercise reveals again this year that too many institutions are failing to make an active offer and provide services to Canadians in English and French.

In concrete terms, this means that each year, thousands of Canadians are still being denied their rights under the *Official Languages Act* when communicating with federal institutions.

FEDERAL INSTITUTIONS ARE MISSING THE BOAT

Why is the active offer still so rarely provided by federal institutions, and why is it all too often still difficult for Canadians to obtain federal services in the language of their choice? There are many possible reasons.

THE OFFICIAL LANGUAGES ACT: SOMETIMES UNFAMILIAR, OFTEN MISUNDERSTOOD

In some cases, federal employees appear to lack information on their obligations regarding service to the public under Part IV of the Act.

Interviews conducted by the Office of the Commissioner as part of an audit⁹ into the management of Halifax International Airport Authority's Official Languages Program showed that some of the airport's contracted service providers, and employees as well, did not have sufficient knowledge of their language obligations with respect to service to the public.

In the case of the Canada Revenue Agency, professionals representing taxpayers filed complaints with the Office of the Commissioner because the Agency communicated with them and sent them information in the language of the taxpayer's choice, not theirs.

Although this problem was resolved by the Agency, the Commissioner wishes to reiterate that professionals representing Canadians have rights, and when their preferred language is not known, federal institutions should communicate with them in both official languages.

A misunderstanding of the requirements of the Act also seems to explain why in 2009, during a major advertising campaign, the Canadian Tourism Commission chose not to use both English and French in every region in Canada. When the Commissioner of Official Languages asked for an explanation, the Commission's representatives argued that marketing campaigns are not communications per se. They also insisted that, because of its target audience, the Commission is different from other Crown corporations and can consequently promote the country's tourist attractions in whatever language it chooses. Therefore, the Commission simply advertised in French in Quebec and in English outside of Quebec.

⁹ Office of the Commissioner of Official Languages, *Audit of the Management of the Official Languages Program at the Halifax International Airport Authority*, Ottawa, 2010, on-line version (www.officiallanguages.gc.ca/html/audit_verification_012010_e.php) consulted August 10, 2010.

The Office of the Commissioner, however, has more than once indicated to the Commission that marketing campaigns of federal institutions are indeed a form of communication with the general public governed by the *Official Languages Act*. When a federal institution communicates with the general public, it must comply with Part IV of the Act.

WHERE THERE'S NO WILL...

Sometimes federal institutions, their employees and their partners are well aware of their obligations, but fail to be diligent in meeting them.

Canada Post uses third parties to operate postal outlets in many locations and cities across the country. Unfortunately, some of these third parties do not comply with the requirements of active offer and service delivery in both official languages, often despite numerous reminders.

This problem particularly affects clients from official language communities. This year, the Commissioner intervened with Canada Post to ensure that the post office operator in St. Boniface, Manitoba, complies with its language obligations.

Air Canada lacked official languages leadership again this year. In fact, as complaints filed with the Office of the Commissioner show, users of Air Canada's services in the country's major

airports, particularly Toronto Pearson International Airport and Halifax Stanfield International Airport, did not have access to bilingual services.

Many travellers complained that Air Canada's boarding announcements were made in only one official language, even though the facilities are equipped with systems for making these announcements automatically in English and French. Furthermore, Air Canada staff often made last-minute boarding announcements in English only, without regard to passengers' preferred language. What is more, travellers who must print their own boarding pass or check their luggage sometimes had difficulty obtaining the service in French to which they are entitled from Air Canada's ground handling team.

The Office of the Commissioner also received complaints showing that it is sometimes difficult for travellers returning to Canada by land to be served in their preferred language by the Canada Border Services Agency. For example, a French-speaking Canadian had her vehicle and the horse that she was importing from the United States seized at the Lansdowne, Ontario, border crossing, which has been the object of frequent complaints. The cause of the seizure was a language-related misunderstanding that could have been avoided had she been served by a French-speaking border services officer, as was her right, instead of a unilingual English-speaking officer.

"I didn't know that I could ask for service in French at a border crossing in Ontario and none of the five or six officers in front of me at the main building gave me any indication by saying 'Bonjour' or informing me that I did indeed have this right," complained Pascale Houle, a horse breeder from Quebec. "It's intimidating enough to go through customs," Houle continued, "but when you have to sort out a misunderstanding in your second language while dealing with a unilingual customs officer who doesn't ask for help from a bilingual colleague, it becomes downright frightening. [translation]"¹⁰

The Office of the Commissioner made observations in March 2010 to determine whether the appointment, six months previously, of two official languages champions at the Lansdowne crossing led to improved official languages performance. Nothing indicated any such improvement. Representatives of the Office of the Commissioner were greeted in English only when they came to the crossing's primary inspection line. When they asked to be served in French, they were told to report to the main building, while English speakers crossed the border quickly and smoothly.

The difficulties experienced again this year by the Royal Canadian Mounted Police regarding compliance with the Act are partly due to the fact that some of the institution's senior officers have not demonstrated the required leadership. For example, officials of the Surrey, British Columbia, detachment have yet to translate some unilingual English sections of the organization's Web site.

¹⁰ Comments by Pascale Houle in a telephone interview on July 17, 2010.



PASCALLE HOULE, LASALLE

LACK OF PLANNING: FREQUENT CAUSE OF MAJOR PROBLEMS

In many cases, inadequate planning or preparation is the root cause of problems experienced by institutions when implementing the service-to-the-public provisions of the *Official Languages Act*.

For example, the Office of the Commissioner notes that there have been issues at the Canada Border Services Agency's southern Ontario crossings for years, in part because the Agency has not developed a formal action plan to improve the quality of its French-language services in this region. Specifically, the Agency has not set up oversight or follow-up mechanisms in order to evaluate the official languages performance of each border crossing.

It also appears that institutions that are having difficulty recruiting bilingual employees, or ensuring that enough staff are available at a given service point, have not always taken the proactive measures required to make this possible.

Investigations by the Office of the Commissioner revealed that, for too many federal institutions, the language profiles of designated bilingual positions are not defined to correspond with the actual duties that the incumbents of these positions are required to perform; this contravenes section 91 of the Act. Lowering the language profiles of the positions in an institution

may help solve recruitment problems temporarily, but it often has unfortunate repercussions on the institution's ability to serve Canadians in the language of their choice.

For example, the Office of the Commissioner has noticed that the importance of bilingual second-line employees, especially team leaders, is often underestimated at Service Canada's bilingual service points.

Similarly, this year saw an increase in the number of people complaining to the Office of the Commissioner that they were not served in the official language of their choice at Parks Canada's points of service. According to the Agency's senior management, this situation results mainly from the difficulty in attracting bilingual employees to sites that are often remote.

The Office of the Commissioner observed a worrisome trend at Parks Canada. Since the major restructuring of the Visitor Experience directorate, the language requirements for a position have been set at a level that does not match the complexity of the tasks that the incumbent of this position is required to perform in English and French. It is also regrettable that this institution, like others, is not considering reimbursing the relocation costs of front-line employees recruited from outside the region.

SECTION 91 OF THE *OFFICIAL LANGUAGES ACT*

Section 91 reads as follows: “Nothing in Part IV or V authorizes the application of official language requirements to a particular staffing action unless those requirements are objectively required to perform the function for which the staffing action is undertaken.” In concrete terms, this means that federal institutions must objectively determine whether the position must be designated unilingual or bilingual, and establish the level of English and French that the incumbent of the position must have to perform his or her duties.

The Office of the Commissioner has found that a number of federal institutions do not provide all of their employees with the second-language training they need to effectively communicate information on federal government programs in the preferred official language of Canadians. This is a serious problem, since the services provided by federal institutions must always be of equal quality in English and French.

Other planning problems may explain an institution’s difficulties in mobilizing enough bilingual personnel to meet its obligations. For example, Jazz, an air carrier that provides services on behalf of Air Canada, tries to assign one bilingual flight attendant to each of its designated bilingual flights. Unfortunately, when a bilingual flight attendant is absent, it is Jazz’s policy to replace that attendant with the next available employee, bilingual or not. Unlike the collective agreement

that Air Canada negotiated with its employees, the agreement signed between Jazz and its personnel does not take official languages into account. This may explain why Jazz continues to struggle, year after year, to provide bilingual services to passengers travelling within Canada.

This situation is unacceptable, and it is further complicated by the fact that the Office of the Commissioner cannot directly investigate Jazz. As opposed to Air Canada, Jazz is not directly subject to the *Official Languages Act*. When Jazz provides services on behalf of Air Canada, the Commissioner can make recommendations regarding Air Canada if the Act’s provisions are contravened, but Air Canada remains responsible for ensuring that Jazz takes corrective measures. Should legal proceedings be initiated by complainants or the Commissioner, only Air Canada, as the responsible federal institution, can be targeted by the proceedings and force Jazz to provide services to the public in both official languages. This is neither practical nor promising in terms of achieving tangible results with regard to the language rights of the travelling public.

RECOMMENDATION

The Commissioner of Official Languages recommends that the Minister of Transport table a new bill as quickly as possible to protect and uphold the language rights of the travelling public and Air Canada employees, and make Jazz directly subject to the *Official Languages Act*.

SETTING GOALS AND ACHIEVING THEM

In terms of official languages, as in other areas, developing detailed plans and having the determination to implement them is not enough to achieve the expected results. Plans need to be carried out every day without fail. However, considerable challenges remain in this regard.

For example, Service Canada, which serves upwards of 800,000 clients a month at its service points, answers more than a million calls a week and receives 55 million visits a year on its Web site, has worked diligently since September 2008 to apply its *Directive on Active Offer of Service in Both Official Languages in Service Canada Centres and Outreach Sites*. This organization also strives to surpass the minimum obligations set out in the *Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations* and comply with the spirit and the objectives of the *Official Languages Act*.

The Office of the Commissioner continues to receive complaints, however, from citizens dissatisfied with the quality of English- or French-language services that they have received from Service Canada. In particular, Service Canada needs to improve coordination of everyone who works on the same file to ensure service continuity with respect to language. This means guaranteeing that citizens can always receive the information or service they require in the language of their choice, regardless of which employee, office, division or service channel they deal with.

THE IMPORTANCE OF FOLLOW-UP

The Office of the Commissioner's work shows that too many federal institutions have difficulty fulfilling their language obligations regarding service to the public because they fail to adequately follow up on the plans they have developed or agreements they have signed, or because they fail to monitor the impact of their actions.

The Web sites of several Canadian organizations dedicated to the advancement of winter sports and the development of high-performance athletes have less French content than English. Moreover, the quality of the French version is often inferior to that of its English counterpart.

Although these organizations are not subject to the Act directly and their resources for functioning in English and French are often limited, they do have official languages obligations because they receive financial support from Sport Canada's Sport Support Program. Sport Canada has not ensured that these organizations are fulfilling their obligations and providing information of equal quality in English and French on their Web sites.

AIMING HIGHER

Although federal institutions sometimes have a hard time serving Canadians in the language of their choice, some government organizations perform better than others.

For example, federal institutions that have demonstrated leadership by establishing best practices can sometimes overcome significant official languages challenges more effectively than comparable entities facing similar difficulties.

VIA RAIL REACTS QUICKLY TO CONTRAVENTION OF OFFICIAL LANGUAGES ACT

The Office of the Commissioner of Official Languages received excellent cooperation from VIA Rail officials after complaints were filed regarding the unilingual English announcements made when a Toronto-Ottawa train caught fire on August 16, 2009. Not only did VIA Rail promptly admit to having failed to meet its language obligations during the incident, it also developed an “official languages” module that it incorporated into its staff training for emergencies and evacuation operations.

LEARNING FROM EXPERIENCE

According to the Office of the Commissioner, Fisheries and Oceans Canada is one of the institutions that has succeeded this year in using the results of past performance evaluations to greatly improve its services to the public in both official languages.

To ensure that employees are fully aware of their language obligations, the department's senior management produced an active offer kit. The kit provides some key sentences to use when



REGAN FLOWERS, VANCOUVER

greeting Canadians in the language of their choice, explains the *Official Languages Act*, and includes some active offer promotional stickers. The department also monitors service delivery to ensure that the public actually receives services in both English and French.

GOING THE EXTRA MILE

The Office of the Commissioner recognizes that the Canada Border Services Agency has difficulty meeting its language obligations in some regions, especially Ontario. However, that

does not mean that the Agency's report was negative across the board. In fact, like most institutions, sometimes things go well, sometimes not.

In the past year, the Agency developed the tools and training materials needed by its officers to serve Canadian and foreign visitors effectively in both official languages during the 2010 Olympic Games in Vancouver. The Agency should try to extend the use of these resources to all service points and measure their effectiveness. It should also consider sharing them with other institutions.

A COMMITTED EMPLOYEE...THROUGH AND THROUGH!

Regan Flowers is a young English-speaking woman from British Columbia who taught herself French and pursued her learning by living in Chicoutimi, Quebec, for six weeks in 2005. She works in Vancouver for the Canada Border Services Agency.

Prior to the 2010 Olympic and Paralympic Winter Games in Vancouver, her superiors asked her to be the official languages representative for Vancouver International Airport. In this role, she supported the Agency's official languages advisor in planning and coordinating awareness and training sessions designed to ensure that airport staff could greet and serve French-speaking visitors in French. "They gave me this job because I firmly believe that official bilingualism forms part of who we are. It was also because I'm enthusiastic and... my French is far from perfect," said the young woman.¹¹

Offered to small groups of four to six employees with the help of a teacher from the Canada School of Public Service, "these sessions were a great success," declared Ms. Flowers. "They allowed border officers to acquire the basic French they needed in a non-threatening environment."

Regan Flowers, or "Les Fleurs" as her friends now frequently call her, added, "when employees don't provide an active offer in both languages, it's usually because they don't feel comfortable doing so. If you show them it's okay to make mistakes, that they won't be ridiculed for saying 'Bonjour' or 'I'll get a bilingual officer' in French, albeit with some hesitation, there's a good chance you'll help them make positive and lasting changes. [translation]"

11 Comments by Regan Flowers in a telephone interview on July 9, 2010.

RESPECTING THE SPIRIT OF THE LAW

While some Canadian airport authorities seem to be waiting for clearer guidelines from the federal government before taking a less minimalist approach to complying with the *Official Languages Act*, others are already enthusiastically implementing it.

For example, although the Ottawa Macdonald-Cartier International Airport Authority has had some problems regarding official languages, its Web site is an inspiring example for other airport authorities. The site is entirely bilingual—for the travelling public and the general public alike.

Furthermore, this airport authority reacted quickly to a proactive intervention by the Office of the Commissioner by persuading the manager of the airport bookstore to offer enough French-language books and magazines for Francophone and francophile travellers. This decision goes beyond the letter of the Act but it demonstrates an inspiring understanding of the spirit of the Act and deserves to be recognized.

MORE THAN JUST A PICTOGRAM

As the Office of the Commissioner has noted, problems in understanding, leadership, planning, implementation and follow-up account for the fact that too many Canadians still have difficulty obtaining services in English and French to which they have a right under the *Official Languages Act*.

Federal institutions should never stop working on developing and implementing solutions to remove these barriers and offer all Canadians services in English and French where they have every right to them. Unfortunately, too many of these institutions still wait until a complaint has been brought against them or until they receive a very poor score on their report card before expending any effort on this task.

As a result, given the mediocre active-offer scores of the 16 institutions evaluated by the Office of the Commissioner this year, these institutions should take prompt and serious action to make improvements in this area.

Too many federal institutions still fail to take steps to explicitly inform the public that they provide services in both official languages. Many seem to think that displaying an “English/Français” pictogram is a valid substitute for in-person active offer.

RECOMMENDATION

The Commissioner of Official Languages recommends that the deputy heads of federal institutions take all of the necessary measures to ensure that people who contact offices with bilingual service delivery obligations are informed, unequivocally, that they have the right to use English or French. Institutions should evaluate, in particular, whether new active-offer strategies allow them to better inform Canadians of their language-of-service rights.



LANGUAGE OF WORK:

IN WRITING AND IN PERSON

FROM VISION TO ACTION

Part V of the *Official Languages Act* gives employees of federal institutions the right to work in the official language of their choice in regions that are designated bilingual for language-of-work purposes.

The Commissioner of Official Languages believes that public servants should take pride in working in an environment where the use of both official languages is valued and encouraged. When employees are proud of their bilingual workplace, English- and French-speaking Canadians receive high-quality government services in the official language of their choice.

Respecting the right of federal employees to work in the official language of their choice also contributes to their professional development and well-being. For employees from official language communities, this right is crucial.

JEANNE LANTAGNE, NOUVEAU BRUNSWICK

"I come from a small French-speaking village in New Brunswick where everything is in French, and it was essential for me to be able to use my language at work," said Jeanne Lanteigne of Bathurst. "Because I worked in a federal office that was very open to the use of French, I was able to progressively gain the confidence I needed to learn English and climb the ladder," the recent retiree declared. "And because of this openness, I was able to fully develop my skills and make meaningful contributions. Ultimately, it was my Department's clients who benefited. [translation]"¹

By operating in both official languages, in accordance with the requirements of the Act, the Government of Canada is able to develop and apply policies and programs that meet the needs of all Canadians, including members of official language communities.

For example, "in the fields of defence and international relations, how can they make policies that take into account the actual perspective of French-speaking Canadians, rather than simple clichés, when they can't even read or understand French? [translation]"² asked Stéphane Roussel, Associate Professor in the Political Science Department at the Université du Québec à Montréal, and Canada Research Chair in Canadian Foreign and Defence Policy.

PROBLEMS PERSIST

In 2009–2010, the work of the Office of the Commissioner of Official Languages showed that the vision of a public service where English and French enjoy equal status as languages of work has still not been achieved.

Although, as Table 2.1 shows, there have been fewer complaints regarding language of work or section 91³ of the *Official Languages Act* than in the past, this decrease may be attributable to a number of factors and is therefore not necessarily representative of the actual official languages situation in federal institutions.

NUMBER OF COMPLAINTS REGARDING LANGUAGE
OF WORK AND SECTION 91 OF THE *OFFICIAL LANGUAGES ACT*

Year	Complaints regarding language of work	Complaints under section 91 of the Act	Total
2004–2005	115	56	171
2005–2006	111	64	175
2006–2007	108	80	188
2007–2008	112	39	151
2008–2009	107	71	178
2009–2010	71	33	104

1 Telephone interview with Jeanne Lanteigne July 16, 2010.

2 Interview with Stéphane Roussel July 16, 2010.

3 Section 91 stipulates that in a staffing action, language requirements set by federal institutions must be objectively required to perform the functions for which the staffing action is undertaken.

INTERPRETING THE 2008 PUBLIC SERVICE EMPLOYEE SURVEY DATA ON LANGUAGE OF WORK

In interpreting the national data from the 2008 Public Service Employee Survey, some senior managers may conclude that their institution is adequately complying with Part V of the *Official Languages Act* because the data covers all public servants. To get a realistic portrait, however, the opinions of English- and French-speaking employees in designated bilingual regions must be considered separately. This is why the Office of the Commissioner of Official Languages has chosen to present data on the satisfaction of each language group separately in the tables in this report.

The results of the 2008 Public Service Employee Survey⁴ show that too few employees are satisfied with the official languages situation in their workplace.

This year, the Office of the Commissioner examined the language-of-work situation in 16 federal institutions that were reviewed in its report cards. In several of them, less than 80% of minority English- or French-speaking employees in designated bilingual regions reported being satisfied with the way they were able to use their preferred language at work (Appendix C).

The situation is particularly troubling at 2 of the 16 institutions—the Canada Border Services Agency and Health Canada. In these institutions, according to the 2008 Public Service Employee Survey, over 30% of minority English- and French-speaking employees reported being dissatisfied with their ability to use the official language of their choice at work (Table 2.2).

⁴ Statistics Canada conducted the 2008 Public Service Employee Survey to learn what employees thought about their workplace. It included five questions about language of work. This survey was not conducted in 2009.

RESULTS OF 2008 PUBLIC SERVICE EMPLOYEE SURVEY⁵ ON LANGUAGE OF WORK FOR
DESIGNATED BILINGUAL REGIONS: PERCENTAGE OF EMPLOYEES WHO AGREE WITH THE STATEMENTS

	English-speaking employees (Que.) (%)	French-speaking employees (N.B., Ont., NCR) (%)
CANADA BORDER SERVICES AGENCY	67	65
CANADA SCHOOL OF PUBLIC SERVICE	**	87
CANADIAN INTERNATIONAL DEVELOPMENT AGENCY	*	83
CITIZENSHIP AND IMMIGRATION CANADA	86	74
CORRECTIONAL SERVICE CANADA	58	74
FISHERIES AND OCEANS CANADA	**	77
FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE CANADA	**	74
HEALTH CANADA	53	67
INDUSTRY CANADA	64	75
LIBRARY AND ARCHIVES CANADA	**	82
NATURAL RESOURCES CANADA	**	72
PASSPORT CANADA	95	84
PUBLIC SAFETY CANADA	**	79
PUBLIC SERVICE COMMISSION OF CANADA	85	87
PUBLIC WORKS AND GOVERNMENT SERVICES CANADA	78	81
TRANSPORT CANADA	66	75
Average	74	76

N.B.: Percentages represent the proportion of people who somewhat agree or strongly agree with the statements given.

For more information on the statements, please see Table 2.3 and Appendix C.

* The satisfaction rate of English-speaking employees could not be measured because the institution has no offices in Quebec.

** The data was withdrawn due to the low number of respondents.

⁵ Statistics Canada, 2008 Public Service Employee Survey, Ottawa, 2009.

In particular, many minority-language employees complained of not having the opportunity to use the official language of their choice when preparing written materials, such as e-mails or reports. As Table 2.3 shows, none of the 16 institutions can claim that over 80% of their French-speaking employees in Ontario and New Brunswick are satisfied with the situation in this regard. English-speaking employees in Quebec were also dissatisfied with the status of English in written communications—their satisfaction rate exceeded 80% in only two out of nine⁶ institutions.

The language-of-work data from the 2008 Public Service Employee Survey is presented in Appendix C. The data includes information about the 16 institutions that received report cards from the Office of the Commissioner this year.

Several institutions also need to redouble their efforts to ensure that their employees feel comfortable communicating with their immediate supervisor in the official language of their choice. The proportion of minority French-speaking employees who feel free to do so was below 80% in 3 of the 16 institutions. The percentage of minority English-speaking employees who feel comfortable communicating with their immediate supervisor in the official language of their choice was above 80% in only two out of nine cases.

The language in which specialized training is provided to federal employees is also a concern in the majority of institutions located in Montréal, Estrie and the Gaspé Peninsula. In these regions, the percentage of English-speaking employees satisfied with the current availability of courses in English exceeded 80% in only two cases: Passport Canada and the Public Service Commission of Canada. Three institutions—the Canada Border Services Agency, Correctional Service Canada and Health Canada—have difficulty meeting the needs of their minority English-speaking employees in this area; they also have similar difficulty meeting the needs of minority French-speaking employees.

There is a significant gap between the perceptions of minority English- and French-speaking employees with regard to two other issues: work tools and meetings. Most of the institutions reviewed seem to be on the right track in terms of providing software and other work tools in French, and creating an environment conducive to the use of French in meetings. However, as Table 2.3 shows, the number of institutions in which over 80% of English-speaking employees are satisfied with the availability of English work tools or the use of English in meetings is still too low.

⁶ This data excludes the Canadian International Development Agency, which has no offices in Quebec, and six other institutions where there was not enough data to be statistically significant.

PERFORMANCE OF 16 FEDERAL INSTITUTIONS REGARDING
RESPECT FOR OFFICIAL LANGUAGES IN THE WORKPLACE

	Number of institutions* with 80% or more English-speaking employees satisfied with the situation (Que.)	Number of institutions with 80% or more French-speaking employees satisfied with the situation (N.B., Ont., NCR)	
TOOLS (available in official language of employee's choice)	5 out of 9	14 out of 16	
WRITING (feels free to use preferred official language)	2 out of 9	0 out of 16	
SUPERVISION (can use preferred official language with supervisor)	2 out of 9	3 out of 16	
MEETINGS (can use preferred official language)	4 out of 9	13 out of 16	
TRAINING (available in official language of employee's choice)	2 out of 9	13 out of 16	

* The data in this column excludes the Canadian International Development Agency, which has no offices in Quebec, and six other institutions where there was not enough data to be statistically significant.

Qualitative information collected by the Office of the Commissioner over the past year suggests that federal employees who need or want to master their second official language for professional reasons are still having difficulty accessing the courses they need. Several public servants in this situation, determined to perfect their English or French, are taking language training in the evening or on weekends and assuming the cost themselves.

In summary, the report cards show that many minority-language employees are not able to use the official language of their choice at work. This is unacceptable, because the *Official Languages Act* gives federal employees certain rights in this regard.

CAUSES OF INERTIA

Once again, insufficient knowledge or understanding of the Act, lack of will, planning/execution problems, and inadequate follow-up are some of the reasons a truly bilingual workplace within federal institutions is still a problem.

LACK OF KNOWLEDGE

To comply with Part V of the Act, which deals with language of work, federal institutions must ensure that employees have a thorough knowledge and understanding of their rights and obligations in this context. They must also frequently remind their staff that employees should be able to use the official language of their choice at work as a matter of course.



STÉPHANE ROUSSEL, MONTREAL

Some institutions fail to apply Part V as diligently as required. For example, given how difficult it is for Public Safety Canada employees to be able to write and to communicate with their superiors in French, the Commissioner believes that this Department's information and awareness campaign, whose launch is planned for 2011, comes not a moment too soon.

The Office of the Commissioner's audit of the Canadian Forces Individual Training and Education System found that the Navy and Air Force feel that instruction in piloting ships or aircraft should be in English for safety and efficiency reasons. Consequently, they train their French-speaking personnel in English and do not translate the instruction material provided by the firms giving the training. However, "in countries where English is not the everyday language . . . candidates mostly learn the theory in their own language until it is necessary to execute manoeuvres and techniques in real time by using designated equipment."⁷

The Commissioner of Official Languages therefore recommended that the Canadian Forces offer members of the aviation and naval occupations governed by international conventions, such as aircraft crewmembers and operations and communications officers on ships, basic training in the candidates' preferred official language and, during this training, provide French-speaking personnel with access to the pertinent English phraseology.

INEFFECTIVE LEADERSHIP

In 2007–2008, Recommendation 7 of the Commissioner's annual report proposed "that deputy heads of all federal institutions take concrete steps, by December 31, 2008, to create a work environment that is more conducive to the use of both English and French by employees in designated regions."⁸

In 2009–2010, the Office of the Commissioner analyzed the responses of 117 federal institutions to the Commissioner's recommendation.

In examining these responses, it was found that 30% of the institutions did not take concrete measures to create a workplace that is more conducive to the use of both English and French.

The Commissioner found that Air Canada, in particular, has not demonstrated the necessary resolve to act on Recommendation 7 and correct the significant language-of-work problems that have persisted for years. He also found that the Royal Canadian Mounted Police are in the same situation and have not made any real progress since receiving a "D" for language of work on their 2007–2008 report card. In fact, the organization simply has not done anything concrete to address language-of-work issues.

7 Office of the Commissioner of Official Languages, *Linguistic Audit of the Individual Training and Education System: Canadian Forces, Department of National Defence*, Ottawa, 2010, p. 16. On-line version (www.officiallanguages.gc.ca/docs/e/Forces_e.pdf) consulted September 30, 2010.

8 Office of the Commissioner of Official Languages, *Annual Report 2007–2008*, Ottawa, 2008, p. iv. On-line version (www.officiallanguages.gc.ca/docs/e/2007_08_e.pdf) consulted September 30, 2010.

In early 2009, the Royal Canadian Mounted Police announced that courses would be provided in both English and French to allow personnel in certain regions to improve some of their qualifications. Because availability of training in French is still limited, however, many employees are forced to take training in their second language, which can be a professional disadvantage.

Table 2.3 shows that the use of an employee's preferred language when preparing written materials is by far the most significant problem faced by minority-language federal employees. The Office of the Commissioner's follow-up to Recommendation 7 found that this issue received the least attention from senior management.

Since 2007, less than a quarter of institutions (24%) report having taken measures to ensure that employees feel comfortable using the official language of their choice to write e-mails, reports or memos (Table 2.4). Furthermore, a summary examination of what measures were taken suggests that very few institutions will be making a radical improvement in this area.

INSUFFICIENT PLANNING

To create a workplace conducive to the use of both English and French, federal institutions' senior management must ensure proper planning. Some major problems can often only be resolved if they are addressed at the source.

When employees are not able to use the official language of their choice at work, it is often because their supervisors do not have sufficient second-language skills. This situation is often the result of section 91 of the *Official Languages Act*, which relates to staffing, not being sufficiently taken into account, or poor planning of the institution's training needs.

PROPORTION OF FEDERAL INSTITUTIONS THAT TOOK MEASURES TO IMPROVE THE USE OF ENGLISH AND FRENCH IN THE WORKPLACE

	Proportion of institutions that took measures (%)
TOOLS (available in official language of employee's choice)	40
WRITING (feels free to use preferred official language)	24
SUPERVISION (can use preferred official language with supervisor)	52
MEETINGS (can use preferred official language)	40
TRAINING (available in official language of employee's choice)	68

For example, at Public Safety Canada, too many management positions are arbitrarily designated “English essential” or BBB/BBB bilingual. This limits employees’ opportunities to use French at work. A recent investigation by the Office of the Commissioner found that many of Public Safety Canada’s PM-06 positions in the National Capital Region are designated “English essential”, even though their incumbents directly supervise employees who have the right to use French at work. The Department is working to correct this situation and has already committed to ensuring that, in regions that are designated bilingual for language-of-work purposes, the language profiles of all EX minus 1 positions with supervision responsibilities are designated bilingual CBC/CBC. Public Safety Canada plans to meet this commitment in 2010–2011.

The Office of the Commissioner’s audit of the Canadian Forces Individual Training and Education System found some human resources planning issues that explain the difficulties experienced by the organization in offering all required specialized courses in English and French.

The process used to forecast human resource requirements does not take linguistic needs into account. “For example, it may be foreseen that 250 new resource management systems (RMS) clerks will be needed over the next few years,”⁹ but this forecast does not take into account how many unilingual and

bilingual clerks will be required to meet the linguistic needs of the various units. If this information were available, it would enable the organization to better anticipate future specialized training needs.

This finding led the Commissioner to recommend that Canadian Forces “use the data from the annual needs analysis process by occupational category in combination with the language designation of the various work units to better plan the number of courses required and to better establish the training schedules of the various establishments in French and English to accommodate language of preference.”¹⁰

INADEQUATE FOLLOW-UP

It is difficult to identify and resolve a problem without adequate follow-up. The Commissioner is therefore particularly concerned that the Government of Canada has not expressed any intention of conducting a new language-of-work survey of federal employees.

The most recent language-of-work data is from 2008, because the survey was not conducted this year. If a new survey is not done soon, it will become difficult to determine whether federal institutions are fulfilling their language-of-work obligations.

9 Office of the Commissioner of Official Languages, *Linguistic Audit of the Individual Training and Education System: Canadian Forces, Department of National Defence*, Ottawa, 2010, p. 9. On-line version (www.officiallanguagess.gc.ca/docs/e/Forces_e.pdf) consulted September 30, 2010

10 Office of the Commissioner of Official Languages, *Linguistic Audit of the Individual Training and Education System: Canadian Forces*, p. 31

BEST PRACTICES AND MODEL INSTITUTIONS

Many problems are still hindering the use of English and French as languages of work in the federal public service. However, several institutions have implemented promising measures to improve the situation. Unfortunately, these institutions sometimes have difficulty fostering bilingualism in the workplace in certain respects.

REMINDERS THAT WORK

The results of the 2008 Public Service Employee Survey found a significant increase in English-speaking employees' satisfaction with the status of English in Citizenship and Immigration Canada offices in Quebec. The percentage of workers satisfied with the situation rose from 59% in 2007–2008 to 86% in 2008–2009.

Data collected by the Office of the Commissioner for the report card exercise shows that Citizenship and Immigration Canada implemented a variety of measures to resolve the problems in its Quebec offices. Its official languages team conducted a campaign to remind workers in designated bilingual offices of their language rights and obligations. The Department also appointed an official languages champion dedicated exclusively to the Quebec Region to raise awareness and understanding of linguistic duality in the public service.

Other federal institutions worked to improve the use of English and French in the workplace by raising employee awareness and providing them with information on official languages. For example, Public Works and Government Services Canada aimed to improve compliance with Part V of the Act by offering its supervisors language maintenance courses and reminding them that they have a duty to communicate in the official language of the employee's choice.

CLEAR DEMONSTRATION OF LEADERSHIP

The Commissioner would like to highlight the Canadian Forces' demonstration of leadership with respect to the linguistic designation of all dean positions as well as the position of principal at the Royal Military College of Canada in Kingston, Ontario. Canadian Forces has decided that, by the end of fall 2010, all of these positions will be evaluated to determine whether they should be bilingual.

This decision, in accordance with the provisions of the *Official Languages Act* and the Treasury Board Secretariat's official languages policies, was made in response to a complaint that the linguistic designation of the Dean, Division of Continuing Studies, Royal Military College of Canada, was not made objectively.

THOROUGH PLANNING: WITHIN REACH FOR SMALL INSTITUTIONS

Communications Security Establishment Canada is one of the federal institutions that has taken the most concrete measures to address Recommendation 7 of the Commissioner's 2007–2008 annual report. The organization has shown that small institutions can also achieve success in language-of-work planning.

First, it developed an action plan to create a workplace conducive to the use of both English and French in designated bilingual regions. It also ensured that its official languages champion sits on the Executive Committee.

CANADA SCHOOL OF PUBLIC SERVICE: SERVING FEDERAL INSTITUTIONS

The Canada School of Public Service has signed agreements with various federal institutions, such as Library and Archives Canada, Statistics Canada, and Public Works and Government Services Canada. These agreements stipulate that instructors from the Canada School of Public Service can offer customized language training to employees in the workplace. By helping federal employees achieve or maintain the language skills required for their positions, the instructors are helping to create and maintain a bilingual organizational culture. In 2009–2010 in the National Capital Region, 80 instructors from the Canada School of Public Service helped train more than 2,500 public servants in the workplace.

As part of its long-term planning, the organization launched the first phase of its Second Language Learning for Professional Development and Maintenance Program. This initiative aims to ensure that the process for accessing second-language courses is fair and transparent, and that employees are well-prepared to hold designated bilingual positions when needed.

As set out in the Program, Communications Security Establishment Canada organizes information sessions to help its employees choose and use online tools adapted to their skill level in their second official language. Also, an instructor from the Canada School of Public Service hosts a reading club and lunch-and-learn sessions to help employees who have reached an intermediate or advanced level in French improve their communication skills in that language.

By 2011, Communications Security Establishment Canada also plans to review some of its bilingual positions. Through this review, the organization will ensure that the language requirements of these positions are sufficient and that the incumbents are able to fulfill their obligations under the *Official Languages Act*.

Communications Security Establishment Canada will soon be launching the second phase of its language training program, which involves creating a service where employees can work with a French instructor on oral presentations intended for management or committees.

THINKING OUTSIDE THE BOX

To foster the advancement of official languages in the public service, “creativity and innovation must be liberated.”¹¹ This year, some institutions have been creative and innovative in providing a work environment that is more conducive to the use of both official languages.

For example, according to information collected by the Office of the Commissioner, Citizenship and Immigration Canada has distinguished itself by establishing a buddy system where English- and French-speaking employees in Quebec offices speak in English at certain times and in French at other times to consolidate bilingualism among the members of each group and improve their sense of belonging. This promising project will also be implemented in the Department’s New Brunswick offices in 2010–2011.

In a report commissioned by the Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet,¹² Monique Colette noted that Service Canada has developed an interesting program that enables middle managers from Quebec and Ontario to fully immerse themselves in their second language. When they are nearing

completion of their language training, the managers have the opportunity to work in their field in the other region. Other institutions would benefit from implementing this type of initiative.

TAKING THE PULSE OF EMPLOYEES

The Office of the Commissioner’s work showed that the National Film Board of Canada is one of those rare federal institutions that have been working since 2007 to improve the five language-of-work indicators in the 2008 Public Service Employee Survey. The National Film Board of Canada has set up specific monitoring mechanisms to determine whether employee satisfaction with language of work has increased or decreased.

At Communications Security Establishment Canada, the official languages champion visits employees who are taking language courses, encourages them to continue their training and solicits suggestions on how that training could be improved.

11 Monique Collette, *Workplace and Workforce Task Force. Compendium of Practical Approaches*, Ottawa, 2009, p. 8.
On-line version (www.cspc-efpc.gc.ca/pbp/pub/pdfs/www-cpa-eng.pdf) consulted on September 30, 2010.

12 Monique Collette, *Workplace and Workforce Task Force. Compendium of Practical Approaches*, p. 14.

IN WRITING AND IN PERSON

The work of the Office of the Commissioner of Official Languages shows that various factors—such as a lack of understanding by managers and inadequate staffing practices—explain why federal employees in designated bilingual regions continue to have difficulty exercising their right under the *Official Languages Act* to work in the official language of their choice.

Some federal institutions have implemented useful measures to correct the problems they face in strengthening the use of English and French in the workplace. However, these types of measures need to be implemented in all federal institutions for the situation to improve and for the letter and spirit of the Act to be truly respected.

Preparing written materials in the official language of the employee's choice seemed to cause the most problems at the institutions evaluated by the Office of the Commissioner in its report card exercise this year. Moreover, according to the Office of the Commissioner's follow-up on federal institutions' response to Recommendation 7 of the 2007–2008 annual report, federal senior managers have not given nearly enough attention to this issue in their efforts to create a workplace conducive to the use of English and French.

RECOMMENDATION

The Commissioner of Official Languages recommends that deputy heads of federal institutions take specific and long-term measures to ensure that their employees are able to use the official language of their choice in written communications.

COMMUNITY VITALITY AND PROMOTION OF OFFICIAL LANGUAGES: NOT ENOUGH A's

POSITIVE MEASURES: OBJECTIVES AND IMPLEMENTATION

Part VII of the *Official Languages Act* requires federal institutions to promote the use of English and French across Canada. They are also required to assist official language communities in developing their full potential in all areas of society by providing them with the means to thrive rather than simply exist.

Part VII stipulates that every federal institution must ensure that positive measures are taken to achieve these objectives. To guide them in the implementation of these measures, the Commissioner of Official Languages proposed three principles in his 2006–2007 annual report.

First, every federal institution has a duty to create an organizational culture and instil in its workforce a reflex to take the specific needs of official language communities into consideration in the development of its policies and programs.



MARIETTE CARRIER-FRASER, OTTAWA

Second, every federal institution has a duty to consult official language communities about their needs. The citizens that participate in these consultations will help federal institutions define the courses of action that best promote the development of their communities.

“Some institutions fail to consult the communities when they should,” noted Mariette Carrier-Fraser, President of the Assemblée de la francophonie de l’Ontario. “Others act like it’s enough to speak to two or three people on the street to get an idea of what our needs are. And some hold actual consultations but, at the end of the day, don’t take our opinions into account. These institutions need to understand that we can really help them implement the Act effectively,” she said. “We don’t expect that everything we suggest will be used. We just want to feel like someone is listening and that we are making a meaningful contribution. [translation]”¹

Third, every federal institution has a duty to ensure a systematic evaluation of the impact of its policies and programs designed to support the development of official language communities. Without this follow-up, it is impossible to measure performance and improve on it.

LESS THAN STELLAR RESULTS

The Office of the Commissioner of Official Languages’ work in 2009–2010 shows that many federal institutions have yet to make any progress on the three principles outlined in the 2006–2007 annual report. These institutions are not meeting their obligations under the *Official Languages Act* regarding the advancement of English and French.

NUMBER OF ADMISSIBLE COMPLAINTS UNDER
PART VII OF THE *OFFICIAL LANGUAGES ACT*

Year	Number of complaints
2006–2007	137 ²
2007–2008	36
2008–2009	29
2009–2010	904

Table 3.1 shows that 904 admissible complaints were filed with the Office of the Commissioner this year under Part VII of the Act. These complaints are often very complex to process.

One major incident triggered most of the complaints filed in 2009–2010. The elimination of some programming produced by CBC/Radio-Canada in Windsor, Ontario, resulted in 876 admissible complaints.

Once again, however, the number of complaints received by the Office of the Commissioner does not tell the whole story.

¹ Statements made by Mariette Carrier-Fraser on August 11, 2010.

² Among the 137 complaints filed in 2006–2007, 117 concerned the Government of Canada’s decision to make cuts in the programs that the complainants considered important to maintaining the vitality of official language communities, particularly the Court Challenges Program.

An analysis of the report cards released this year reveals that too few federal institutions properly implement Part VII of the Act. In fact, out of the 16 federal institutions reviewed in 2009–2010, 10 received a D or an E. Only four—Citizenship

and Immigration Canada, Fisheries and Oceans Canada, Health Canada, and Public Works and Government Services Canada—received an A.

RATINGS OF FEDERAL INSTITUTIONS: ADVANCEMENT OF ENGLISH AND FRENCH

	Rating
CANADA BORDER SERVICES AGENCY	E
CANADA SCHOOL OF PUBLIC SERVICE	C
CANADIAN INTERNATIONAL DEVELOPMENT AGENCY	E
CITIZENSHIP AND IMMIGRATION CANADA	A
CORRECTIONAL SERVICE CANADA	E
FISHERIES AND OCEANS CANADA	A
FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE CANADA	E
HEALTH CANADA	A
INDUSTRY CANADA	B
LIBRARY AND ARCHIVES CANADA	E
NATURAL RESOURCES CANADA	E
PASSPORT CANADA	E
PUBLIC SAFETY CANADA	E
PUBLIC SERVICE COMMISSION OF CANADA	D
PUBLIC WORKS AND GOVERNMENT SERVICES CANADA	A
TRANSPORT CANADA	D

Note: The institutions' results are given as letters that correspond to the following scale: A = Exemplary; B = Good; C = Fair; D = Poor; E = Very poor. A detailed rating guide describing the methodology can be found on the Office of the Commissioner's Web site at: www.officiallanguages.gc.ca.

FEDERAL INSTITUTIONS AT A STANDSTILL

Effective implementation of Part VII of the *Official Languages Act* requires federal institutions to pay attention to all aspects of the key elements in the diagram presented in the introduction. Without a thorough understanding of the Act, steadfast determination, careful planning, systematic implementation and conscientious follow-up, it is difficult to effectively advance English and French in Canada.

ADVANCEMENT OF ENGLISH AND FRENCH: THE RESPONSIBILITY OF ALL FEDERAL INSTITUTIONS

In 2009–2010, some federal institutions were still interpreting Part VII of the Act too narrowly in relation to their activities.

For example, in June 2009, CBC/Radio-Canada made major budget cuts that resulted in the elimination of all French-language radio programs produced and broadcast by radio station CBEF in Windsor, Ontario.

The French-speaking community of this region was strongly opposed to this decision. As mentioned earlier in this chapter, the Office of the Commissioner received 876 complaints claiming that this will adversely affect the development of the Franco-Ontarian community in southwestern Ontario. These complaints were made under Part VII of the Act. “[CBEF] was the only way to get local French-language news here in southwestern Ontario, [translation]”³ said SOS CBEF President Nicole Larocque.

After investigating the complaints, the Commissioner concluded that CBC/Radio-Canada did not comply with the requirements under Part VII of the *Official Languages Act*. The Crown corporation did not take into account the impact that its decision might have on the French-speaking community of southwestern Ontario, nor did it take any measures to mitigate the negative effects of this decision on the vitality of the community.

During the investigation, CBC/Radio-Canada maintained that the Commissioner did not have the authority under Part VII of the Act to investigate complaints on decisions related to programming. According to CBC/Radio-Canada, these decisions fall under the *Broadcasting Act* and are therefore under the exclusive jurisdiction of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC).

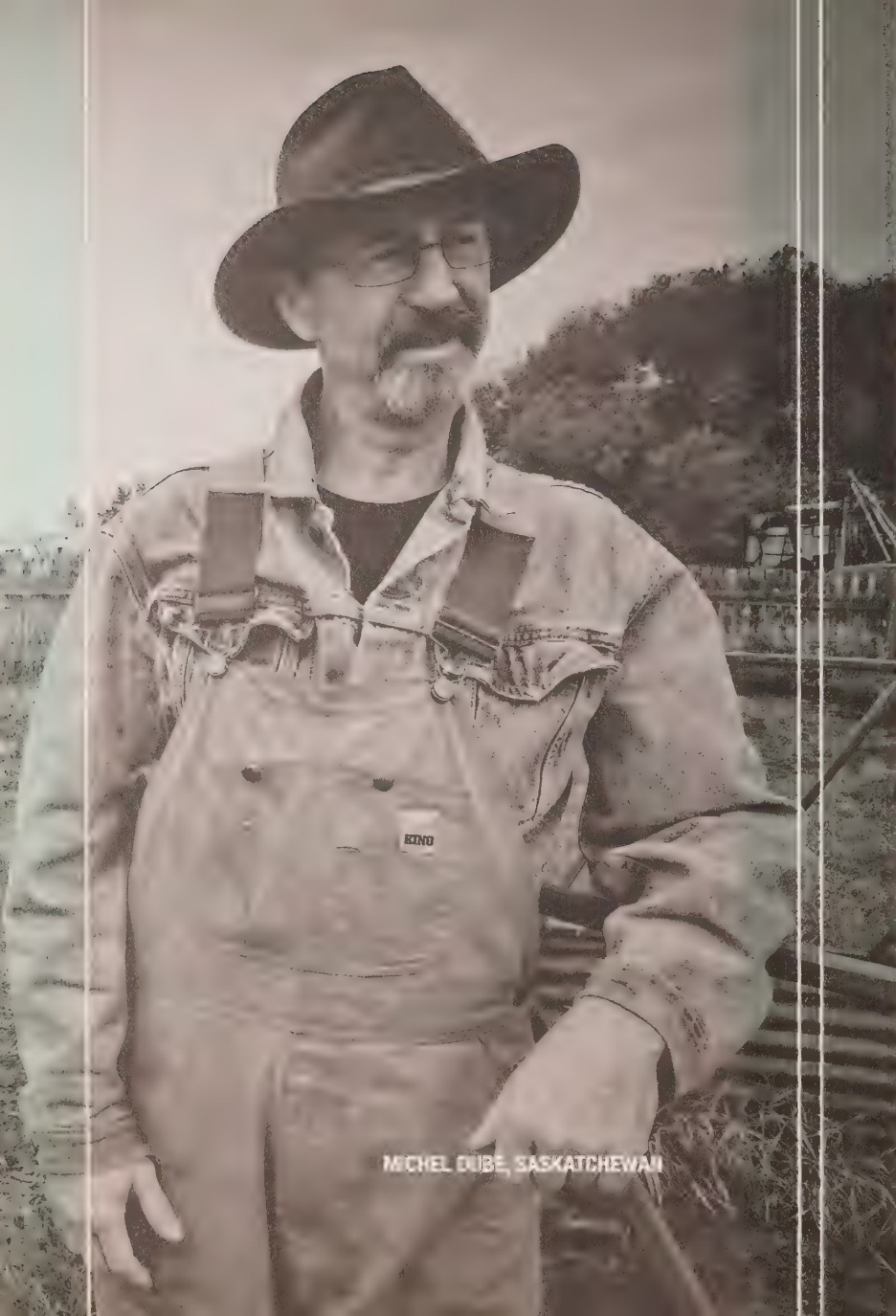
The Commissioner disagreed with the position taken by CBC/Radio-Canada and decided to seek legal recourse before the Federal Court in order to have his authority to investigate this type of complaint recognized and also to obtain an order from the Court requiring CBC/Radio-Canada to review its decision in light of its obligations under Part VII of the Act.

DEVELOPING THE PART VII REFLEX

As mentioned at the beginning of this chapter, in order to respect the letter and spirit of the *Official Languages Act*, federal institutions must develop a Part VII reflex to support the vitality of official language communities and promote both official languages. This reflex is often only sporadic, if it exists at all. “It is clear to us that there is not adequate leadership across the federal administration,” said Michel Dubé, President of the Assemblée communautaire fransaskoise. “nor is there evidence of a clear desire to work with the minority community. Based on our experience, some officials are willing to comply with the spirit of Part VII, but it depends on the individual who has the position. When that person leaves, what has already been accomplished is called into question or everything has to be started again from scratch.”⁴

3 CBC/Radio-Canada, “Fraser dénonce les compressions”, *Régional/Ontario*, February 25, 2010. On-line version (www.radio-canada.ca/regions/Ontario/2010/02/25/003-cbef-fraser.shtml) consulted September 30, 2010. In French only.

4 Standing Senate Committee on Official Languages, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, Issue 4, Ottawa, May 10, 2010. On-line version (www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/com-e/offi-e/04evc-e.htm?Language=E&Parl=40&Ses=3&comm_id=595) consulted October 5, 2010.



MICHEL DUBE, SASKATCHEWAN

In 2007, the Commissioner released the report of an audit⁵ on the CRTC, an institution that needed to develop more of a reflex for promoting English and French. Since the audit, the situation has improved considerably. According to the Commissioner's follow-up⁶ in 2009, the CRTC has made considerable efforts to implement the 10 recommendations included in the 2007 audit report.

COMPLYING WITH PART VII TAKES PLANNING

Many federal institutions are not meeting their obligations to promote the use of English and French because they are not effectively targeting their actions.

The Office of the Commissioner's work shows that, in 2009–2010, the Canadian International Development Agency created a list of official language communities affected by its actions. However, because the Agency did not determine the specific needs of these communities, it was unable to take them into account when developing its programs and services.

The situation at Passport Canada is even worse. Not only did the organization fail to consult the official language communities that could be affected by its actions, it has yet to identify them.

5 Office of the Commissioner of Official Languages, *Implementation of Section 41 of Part VII of the Official Languages Act at the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*, Ottawa, 2007. On-line version (www.officiallanguages.gc.ca/html/crtc_2007_1_e.php) consulted September 30, 2010.

6 Office of the Commissioner of Official Languages, *Audit of the Implementation of Section 41 of Part VII of the Official Languages Act at the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission—Follow-up*, Ottawa, 2009. On-line version (www.officiallanguages.gc.ca/html/audit_verification_102009_e.php) consulted September 30, 2010.

Likewise, Foreign Affairs and International Trade Canada and Library and Archives Canada still do not have mechanisms to determine how their major decisions—such as the addition or elimination of policies or programs—will affect official language communities and what impact these will have on the advancement of English and French.

WALKING THE TALK

While certain institutions followed some of the fundamental principles designed to help them better promote Canada's two official languages, their efforts did not produce long-term positive measures. This is the case at Transport Canada.

The Office of the Commissioner's report cards show that this Department has developed mechanisms to identify the possible effects of its programs on official language communities. After lengthy consultations with its branch and regional personnel as well as official language communities, Transport Canada also produced an action plan on Part VII.

Unfortunately, this plan was never implemented and Transport Canada did not take any real positive measures to promote linguistic duality.

THE IMPORTANCE OF EFFECTIVE FOLLOW-UP

In early 2010, Canada welcomed the world to the Vancouver 2010 Olympic and Paralympic Winter Games. It was a unique chance to show Canadians, visitors and viewers from around the world how deeply rooted linguistic duality is as a value in Canadian society.

Various proactive measures taken before the Games, including those of the Commissioner, ensured that the French language was generally very visible throughout this extraordinary event. In spite of its successes, however, the Games also had some failures. Printed copies of the French version of the official Vancouver 2010 souvenir program were hard to come by at the Games, whereas the English version was widely available. Bilingual volunteers were also sometimes hard to find. But the main issue was that there was not enough French heard during the cultural component of the official opening ceremony of the Olympic Games.

The use of French sparked a passionate debate, as was evident in the volume of letters sent to newspapers across the country, the number of comments that appeared on social media sites like Twitter and the amount of correspondence addressed to the Office of the Commissioner of Official Languages on this topic.⁷

⁷ The Office of the Commissioner of Official Languages received 89 opinion letters about the Vancouver 2010 Winter Olympic Games. Most concerned the use of French during the Games.

THE IMPORTANCE OF UNDERSTANDING NEEDS

Federal institutions should regularly check that their practices, policies and programs properly support the optimal development of official language minority communities. In fact, at any given time, some measures already in place might no longer meet the needs of these communities.

For example, Linda Leith, member of the Board of Directors for the Quebec Community Groups Network said that “federal institutions play an important part in communities getting the funding they need to undertake new projects. However, they are generally hesitant to support the continuation or repetition of projects that worked well in the past. In a situation where the strengths and weaknesses of these old projects were identified by communities and where the results of these projects could be seen, is it still necessary for the rules of federal institutions to constantly force us to reinvent the wheel? Couldn’t we sometimes just be allowed to repeat what we know works well? [translation]”⁸ asked Ms. Leith.

Between February 12 and February 28, 2010, the Office of the Commissioner received 46 complaints regarding official languages at the Games. Of this number, 38 were specifically about the presence of French during the opening ceremony. According to the complainants, the organizers of this event did not properly reflect the fact that Canada is an officially bilingual country.

The Office of the Commissioner determined during the investigation that these 38 complaints were founded under Part VII of the *Official Languages Act*. In the financial contribution agreement between Canadian Heritage and the Vancouver Organizing Committee for the 2010 Olympic and Paralympic Winter Games, there was a clause to ensure that the opening ceremony would be organized in a way that took into account the obligations set out in the Act.

How, then, can we explain the obvious inequality of the place given to each of the official languages during the opening ceremony? It appears that the Vancouver Organizing Committee believed that the mere presence of Francophone artists during the opening ceremony was enough to appropriately reflect Canada’s linguistic duality, even though they did not say a word.

⁸ Statements made by Linda Leith during a telephone interview on July 23, 2010.

The Commissioner recognizes the complexity of organizing this type of celebration and the limited influence of Canadian Heritage on the content of the show. However, he deplores the fact that the language clauses negotiated by Canadian Heritage in the contribution agreement were not more explicit regarding both the presence of French in the cultural part of the opening ceremony and the proper representation of official language communities.

EXEMPLARY CORRECTIVE MEASURES

Some federal institutions have found a way to distinguish themselves by the quality of the actions they take to promote the use of English and French.

THE ART OF PROBLEM SOLVING

In 2009–2010, Canadian Heritage provided more than \$30 million in funding to some 350 organizations representing Canada's official language communities. During that year, as in past years, a number of these organizations suffered because the Department was slow to inform them as to whether they would receive funding and was late in the payment of the agreed-upon funds.

To rectify the situation, Canadian Heritage developed a two-year action plan that takes into consideration the recommendations of the House of Commons Standing Committee on Official Languages.⁹ This plan defines new service standards under which Canadian Heritage will communicate its decision to accept or reject a funding application within 24 weeks. The funding committed to an organization will then be provided within 28 working days. According to the Commissioner, Canadian Heritage should build on this initiative by consulting official language communities on how to improve procedures to process funding applications and by keeping community organizations informed on the status of their applications.

LISTENING IS ITS OWN REWARD

According to the principles of good public governance, it is up to federal institutions to consult the official language communities that will be affected by their activities. According to the Office of the Commissioner's work, Health Canada is among the institutions that are most active in consulting these communities.

In 2009, in addition to holding annual regional consultation panels, Health Canada organized a conference that focused specifically on health issues within official language communities. One of the conference's objectives was to discuss trends that might affect the health of community members, access to health care in their language and the teaching of health sciences in the community.

⁹ House of Commons Standing Committee on Official Languages, *The Impact of Approval and Payment Delays on Department of Canadian Heritage Recipient Organizations*, Ottawa, 2009. On-line version (<http://publications.gc.ca/site/eng/362521/publication.html>) consulted September 30, 2010

GOOD PLANNING IS GOOD BUSINESS

This year, Public Works and Government Services Canada is one of four institutions that received an A on their report card for their efforts in promoting English and French. It received this rating because its Secretariat for Official Language Minority Communities ensures that it is fully aware of the needs of official language communities and takes them into consideration at each step of the decision-making process.

By establishing quality consultation mechanisms, the Department was able to improve its service delivery to entrepreneurs in official language communities this year.

"Having access to bilingual resources in both official languages is only a starting point for community economic development for the English-speaking community in Quebec," said John Buck, Executive Director of the Community Economic Development and Employability Corporation. "Federal departments and agencies have a great opportunity to directly and creatively respond to communities' expectations and needs while meeting their own objectives and working together to achieve mutually desirable goals. A proposal from the Public Works Office of Small and Medium Enterprises to provide seminars to English-speaking entrepreneurs on how to become federal government suppliers is such an example of a win-win active outreach initiative."¹⁰

¹⁰ Statements made by John Buck on July 23, 2010.



JOHN BUCK, HUNTINGDON

SUPPORTING FRENCH-SPEAKING IMMIGRANTS

According to information gathered by the Office of the Commissioner, Citizenship and Immigration Canada is one of the federal institutions that are most successful in taking into account the development of official language communities when implementing key intervention programs.

In cooperation with the Réseau de développement économique et d'employabilité, the Department developed a pilot project to study the hiring needs of businesses outside of Quebec with respect to French-speaking immigrants, evaluate the ability of these businesses to integrate this workforce, and establish a pool of immigration candidates in partnership with Pôle emploi international, a French organization.

It should be pointed out, however, that Citizenship and Immigration Canada still has difficulty promoting the equal status and use of English and French at citizenship ceremonies when new citizens are sworn in. The Department must find a solution to this problem, which affects new French-speaking citizens in particular.

HONOURING THE CONTRIBUTION OF ENGLISH-SPEAKING QUEBECERS

Fisheries and Oceans Canada received an A on its 2009–2010 report card for its measures to support the promotion of English and French. The Department particularly distinguished itself by the quality of the relationships it established with official language communities.

In Quebec, Fisheries and Oceans Canada went the extra mile by covering the transportation costs for representatives from English-speaking community fishermen's associations to attend consultation committee meetings on resource management. For Gaspé's 475th anniversary, the Department honoured the contribution of the city's English-speaking residents to the history of the Maritimes by working with the Committee for Anglophone Social Action and the Community Economic Development and Employability Corporation to prepare an audio guide on William Wakeham¹¹ and the development of commercial fishing.

THE IMPACT OF DECISIONS ON OFFICIAL LANGUAGE COMMUNITIES

Various federal institutions have developed promising methods to evaluate the effects of their programs and decisions on the development of official language communities. Western Economic Diversification Canada wants to ensure that French-speaking Westerners benefit from equal access to government programs and services. The Department accomplishes this by ensuring that its due diligence reports take into account the specific impacts of its projects and programs on French-speaking communities.¹²

¹¹ In 1879, William Wakeham was appointed fisheries inspector in the Gulf of St. Lawrence and Labrador.

¹² Standing Senate Committee on Official Languages, *Implementation of Part VII of the Official Languages Act: We can still do better*, Ottawa, 2010, p. 26. On-line version (www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/com-e/offs-e/rep-e/rep03jun10-e.pdf) consulted September 30, 2010

NOT ENOUGH A's

The Office of the Commissioner's work shows, once again this year, that implementing Part VII of the *Official Languages Act* is a slow process. Various factors can explain this situation. Some federal institutions still do not understand their obligations under the Act that pertain to the advancement of English and French, whereas others do not plan properly for related activities.

The Commissioner truly believes that strong leadership will enable federal institutions to address these types of shortcomings and better contribute to the use of our two official languages and the development of official language communities.

The Commissioner is very interested in the federal government's response to the Standing Senate Committee on Official Languages' report, *Implementation of Part VII of the Official Languages Act: We can still do better*,¹³ released in June 2010 following a major undertaking in which the Committee heard from more than 50 witnesses between 2007 and 2010.

In the coming months, and in his 2010–2011 annual report, whose main theme will be the promotion of the use of English and French and the development of official language communities, the Commissioner will analyze the federal government's reaction to the recommendations in the report of the Standing Senate Committee on Official Languages.

13 Standing Senate Committee on Official Languages, *Implementation of Part VII of the Official Languages Act: We can still do better*.

CONCLUSION

A VIRTUOUS CIRCLE

A little over 40 years ago, the Parliament of Canada adopted one of the most important pieces of legislation in the country's history: the *Official Languages Act*. Every year since the country took this pivotal step, the Commissioner of Official Languages has reported on the way federal institutions comply with the Act and how, in so doing, they fulfill the vision of a Canada where English and French have equal status.

All too often, the Commissioner's findings have been negative. Although definite progress has been made in official languages over the years, a number of problems remain. Every year, too many Canadians who file legitimate complaints indicate that they did not receive the services in English or French to which they are entitled; that the federal institution that employs them does not enable them to work in the language of their choice; or that their official language community does not get the support it needs to reach its full potential.

In addition, there have been many missed opportunities in the application of the Act, as shown by the federal institutions' report cards, the results of audits and observations by the Office of the Commissioner of Official Languages, and data collected with tools such as the 2008 Public Service Employee Survey.

Some people feel that, because of federal institutions' poor performance with regard to compliance, substantial revisions need to be made to the Act, the *Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations* and current models of linguistic governance.

For example, the President of the Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, Marie-France Kenny, deplores the fact that, lacking any political or administrative will, "several federal institutions are not even complying with the bare minimum"¹ in applying the Act. This observation led the Fédération to propose a review of the regulation that defines the public's right to services in French, as well as the federal linguistic governance model, federal institutions' duty to support official language communities and the role of the Commissioner.

¹ Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, *FCFA Unveils a New Approach for the Full Implementation of the Official Languages Act*, Ottawa, 2010. On-line version (www.fcfa.ca/index.cfm?Voir=comm_autre&id=2085&Repertoire_No=-786718320) consulted September 30, 2010.

Senator Maria Chaput recently tabled Bill S-220, which aims to update the provisions of the Act regarding communications with and services to the public. The senator feels that, “it is crucial that Canada’s linguistic regime fully take into account the remedial purposes of linguistic rights, the substantive equality of our two official languages, Canada’s sociolinguistic reality right now, as well as the assimilative pressures that threaten our official language minority communities.”² To this end, Bill S-220³ proposes to modify the criteria used to determine which federal offices are required to serve the public in English and French. It also seeks to guarantee that services of equal quality are provided to the public in both official languages, a principle that has been recognized by the Supreme Court of Canada in the *DesRochers* case.

The Commissioner is closely monitoring the progress of these two initiatives. However, he strongly believes that every institution is currently capable of making better use of the five key elements of implementing the Act (know, want, plan, do, check) and, in doing so, fostering the equality of English and French and promoting linguistic duality in Canada.

For example, in Vancouver, British Columbia, the Canada Border Services Agency clearly showed that, within an office, the leadership of a few employees or managers is often enough to increase the extent to which both official languages are taken into account in the delivery of services to the general public.

Communications Security Establishment Canada demonstrated that through effective planning, all federal institutions—large and small—are capable of providing their staff with better opportunities to work in the language of their choice.

In the matter of French-speaking immigrants, Citizenship and Immigration Canada proved that it is possible to use creative approaches to consider the needs of official language communities and institute measures to support their development.

All institutions will need to work hard to pursue these kinds of measures in the coming years with both determination and enthusiasm.

2 Senate, *Debates of the Senate*, 3rd Session, 40th Parliament, Volume 147, Issue 38, Ottawa, June 15, 2010. On-line version (www.parl.gc.ca/40/3/paribus/chambus/senate/deb-e/038db_2010-06-15-e.htm?Language=E&Parl=40&Ses=3) consulted September 30, 2010.

3 Senate, Bill S-220, *An Act to amend the Official Languages Act (communications with and services to the public)*, 3rd Session, 40th Parliament, Ottawa, 2010. On-line version (www2.parl.gc.ca/content/Senate/Bills/403/public/S-220/S-220_1/s-220_text-e.htm) consulted September 30, 2010.

Of course, it will always be a challenge to adopt these kinds of measures and ensure optimal application of the *Official Languages Act*: the economic climate will never be ideal; other priorities might take precedence; the requisite leadership may not always be in place; and complex challenges will be encountered.

However, this in no way changes the fact that federal institutions should willingly, instinctively and proactively fulfill their responsibilities under the Act by fostering the use of both official languages and promoting linguistic duality at every opportunity.

This is not only in the best interest of the Canadian public, official language communities and employees of federal institutions, it is also in the best interest of the institutions themselves. Creating an environment conducive to the use and promotion of English and French will greatly enhance their capacity to provide effective services and to develop better public policies.

Above all, living up to our official languages responsibilities is in the best interest of the country, for it is Canada that would suffer irreparably if linguistic duality—one of its core values—were to become eroded.

The Commissioner of Official Languages recommends that the Minister of Transport table a new bill as quickly as possible to protect and uphold the language rights of the travelling public and Air Canada employees, and make Jazz directly subject to the *Official Languages Act*.

The Commissioner of Official Languages recommends that the deputy heads of federal institutions take all of the necessary measures to ensure that people who contact offices with bilingual service delivery obligations are informed, unequivocally, that they have the right to use English or French. Institutions should evaluate, in particular, whether new active-offer strategies allow them to better inform Canadians of their language-of-service rights.

The Commissioner of Official Languages recommends that deputy heads of federal institutions take specific and long-term measures to ensure that their employees are able to use the official language of their choice in written communications.

APPENDICES

APPENDIX A: ADMISSIBLE COMPLAINTS IN 2009–2010

The Office of the Commissioner of Official Languages received 1477 admissible complaints this year. Table 1 shows the proportion of complaints according to province/territory and the relevant part/section of the *Official Languages Act*.

The 876 complaints against CBC/Radio-Canada regarding budget cutbacks in Windsor are included in the “Advancement of English and French” column.

ADMISSIBLE COMPLAINTS IN 2009–2010,
BY PROVINCE/TERRITORY AND CATEGORY

	Admissible complaints (%)	Service to the public (%)	Language of work (%)	Equitable participation (%)	Advancement of English and French (%)	Language requirements (%)	Other (%)
NEWFOUNDLAND AND LABRADOR	0.7	2.4	0	0	0	0	0
PRINCE EDWARD ISLAND	1.2	3.5	0	0	0	3	0
NOVA SCOTIA	2.5	4.9	4.2	18.2	0	30.3	0
NEW BRUNSWICK	2.9	5.5	11.3	18.2	0.2	18.2	0
QUEBEC	4.6	10	21.1	18.2	0.1	12.1	14.3
NATIONAL CAPITAL REGION (QUEBEC)	6.3	16	11.3	0	1.2	6.1	0
NATIONAL CAPITAL REGION (ONTARIO)	9.5	19.5	43.7	45.5	0.7	21.2	57.1
ONTARIO	64.7	14.2	7	0	97.6	9.1	28.6
MANITOBA	1.8	5.5	0	0	0.2	0	0
SASKATCHEWAN	0.5	1.6	1.4	0	0	0	0
ALBERTA	1.7	5.5	0	0	0	0	0
BRITISH COLUMBIA	2.6	8.4	0	0	0	0	0
YUKON	0.1	0.2	0	0	0	0	0
NORTHWEST TERRITORIES	0.1	0.4	0	0	0	0	0
NUNAVUT	0	0	0	0	0	0	0
OUTSIDE CANADA	0.7	2.2	0	0	0	0	0
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100
(Total number of complaints)	(1477)*	(451)	(71)	(11)	(904)	(33)	(7)

* Total number of complaints including the 876 complaints related to the CBC/Radio-Canada budget cuts in Windsor, Ontario.

APPENDIX B: REPORT CARDS FOR 16 FEDERAL INSTITUTIONS

EVALUATION PROCESS

Report cards were issued for 16 federal institutions.

In 2009–2010, six institutions that had never received report cards were added to ensure that a variety of institutions are evaluated every year. Some 200 institutions are subject to the *Official Languages Act*.

The institutions were chosen on the basis of their mandate, their size and the number of admissible complaints, particularly those concerning language of work. The selection also took into account previous report card results and the need to achieve a balance among different types of institutions.

Some new criteria were introduced this year for evaluating institutional performance:

- Federal institutions' obligation, following the ruling in *DesRochers v. Canada (Industry)*, to take the needs of official language communities¹ into consideration when delivering their services;
- Action taken with regard to language of work since the most recent Public Service Employee Survey was conducted in 2008.

As it was last year, performance evaluation is based on quantitative results. This year, the report cards reflect the annual report's main theme—language of work—and so more weight has been given to the language-of-work data than in the past.

A qualitative assessment was also conducted of the implementation of the institutions' official languages programs and of Part VII of the Act concerning the vitality of official language communities and the advancement of English and French.

Full report cards for the 16 institutions that were evaluated are posted on the Office of the Commissioner of Official Languages Web site at www.officiallanguages.gc.ca.

¹ The term "official language communities" is used to designate official language minority communities.

TABLE

RATINGS*
TABLE

	Timpani management	Service to the public	Language of work	Equitable participation	Advocacy and support	Overall rating
CANADA BORDER SERVICES AGENCY	E	C	E	B	E	E
CANADA SCHOOL OF PUBLIC SERVICE	C	E	C	A	C	C
CANADIAN INTERNATIONAL DEVELOPMENT AGENCY	D	C	C	D	E	D
CITIZENSHIP AND IMMIGRATION CANADA	C	D	D	A	A	C
CORRECTIONAL SERVICE CANADA	B	D	D	D	E	D
FISHERIES AND OCEANS CANADA	A	C	C	D	A	B
FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE CANADA	D	C	E	A	E	E
HEALTH CANADA	A	B	D	E	A	C
INDUSTRY CANADA	B	D	D	D	B	C
LIBRARY AND ARCHIVES CANADA	D	C	B	E	E	D
NATURAL RESOURCES CANADA	E	C	E	D	E	E
PASSPORT CANADA	E	B	B	A	E	C
PUBLIC SAFETY CANADA	C	D	C	A	E	C
PUBLIC SERVICE COMMISSION OF CANADA	C	C	C	A	D	C
PUBLIC WORKS AND GOVERNMENT SERVICES CANADA	A	B	B	D	A	B
TRANSPORT CANADA	A	B	B	C	D	C

* The institutions' results are given as letters that correspond to the following scale:

A = Exemplary, B = Good, C = Fair, D = Poor, E = Very poor. For more information on how institutions were evaluated, please see the rating guide on the Office of the Commissioner of Official Languages Web site at www.officiallanguages.gc.ca.

RESULTS OF OBSERVATIONS

The Office of the Commissioner of Official Languages made observations in person, by telephone and by e-mail of the institutions that were evaluated.

Most of the observations were made between January and March 2010. Each institution provided a list of its bilingual offices from which a sample was chosen by Statistics Canada for observation.

The observations in person assessed the availability of bilingual visual active offer (posters, pictograms, publications), active offer in person (bilingual greeting such as "Hello, bonjour") and the availability of service in the language of members of the official language community.

The observations by telephone assessed the availability of bilingual active offer by an automated system or an employee ("Hello, bonjour"), and the availability of service in the language of members of the official language community.

The observations by e-mail assessed the availability of service in both official languages, based on the number of e-mails sent. The number of replies in one language was compared with the number of replies in the other language, for the same number of requests. Also observed was the average time taken to reply in one language as compared to the other, in order to determine whether the response time was similar.

RESULTS OF OBSERVATIONS
ON SERVICE 2009–2010

	IN PERSON			BY TELEPHONE		BY E-MAIL		Rating
	Active visit offer (%)	Info offer (%)	Training offer (%)	Active offer (%)	Availability of services (%)	Availability of services (%)	Approximate response time (%)	
CANADA BORDER SERVICES AGENCY	98	46	89	80	81	75	53	C
CANADA SCHOOL OF PUBLIC SERVICE	91	40	70	57	54	***	***	E
CANADIAN INTERNATIONAL DEVELOPMENT AGENCY	95	62	90	81	100	100	41	C
CITIZENSHIP AND IMMIGRATION CANADA	100	56	86	100	29	91	63	D
CORRECTIONAL SERVICE CANADA	86	32	72	70	53	**	**	D
FISHERIES AND OCEANS CANADA	96	61	86	88	78	75	38	C
FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE CANADA	97	58	92	89	80	100	94	C
HEALTH CANADA	86	30	74	89	91	89	95	B
INDUSTRY CANADA	87	40	73	81	74	80	20	D
LIBRARY AND ARCHIVES CANADA	100	56	100	100	100	88	30	C
NATURAL RESOURCES CANADA	79	35	76	71	82	100	88	C
PASSPORT CANADA	98	48	96	100	100	*	*	B
PUBLIC SAFETY CANADA	84	48	75	74	84	78	37	D
PUBLIC SERVICE COMMISSION OF CANADA	98	52	97	86	82	75	41	C
PUBLIC WORKS AND GOVERNMENT SERVICES CANADA	96	50	80	77	100	***	***	B
TRANSPORT CANADA	98	47	88	68	77	***	***	B

* The Office of the Commissioner of Official Languages was not able to make anonymous e-mail observations for this institution.

** The Office of the Commissioner of Official Languages was not able to make e-mail observations for this institution, because it does not communicate with the public by e-mail.

*** Given the low number of responses obtained during the Office of the Commissioner of Official Languages' e-mail observations, the results of these observations are not available.

N.B.: For more information on how institutions were evaluated, please see the rating guide on the Office of the Commissioner of Official Languages Web site at www.officiallanguages.gc.ca

APPENDIX C: 2008 PUBLIC SERVICE EMPLOYEE SURVEY RESULTS ON LANGUAGE OF WORK IN DESIGNATED BILINGUAL REGIONS

For the 2009–2010 report card exercise, the Office of the Commissioner of Official Languages used data from the 2008 Public Service Employee Survey, obtained directly from Statistics Canada. The survey sought to assess the satisfaction of employees of federal institutions with respect to language of work.

Specifically, employees were asked to state their level of satisfaction for each of the following five statements:

1. The material and tools provided for my work, including software and other automated tools, are available in the official language of my choice.
2. When I prepare written materials, including electronic mail, I feel free to use the official language of my choice.

3. When I communicate with my immediate supervisor, I feel free to use the official language of my choice.
4. During meetings in my work unit, I feel free to use the official language of my choice.
5. The training offered by my work unit is in the official language of my choice.

The survey data reflect the satisfaction of French-speaking employees in the designated bilingual regions of Ontario, in the National Capital Region and in New Brunswick, as well as the satisfaction of English-speaking employees in the designated bilingual regions of Quebec.

The report cards of the 16 institutions that were evaluated are posted on the Office of the Commissioner of Official Languages Web site at www.officiallanguages.gc.ca.

TABLE 2.1

RESULTS OF 2008 PUBLIC SERVICE EMPLOYEE SURVEY² ON LANGUAGE OF WORK FOR
DESIGNATED BILINGUAL REGIONS: PERCENTAGE OF EMPLOYEES WHO AGREE WITH THE STATEMENTS

	English-speaking employees (Que.) (%)	French-speaking employees (N.B., Ont., NCR) (%)	
CANADA BORDER SERVICES AGENCY	67	65	
CANADA SCHOOL OF PUBLIC SERVICE	**	87	
CANADIAN INTERNATIONAL DEVELOPMENT AGENCY	*	83	
CITIZENSHIP AND IMMIGRATION CANADA	86	74	
CORRECTIONAL SERVICE CANADA	58	74	
FISHERIES AND OCEANS CANADA	**	77	
FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE CANADA	**	74	
HEALTH CANADA	53	67	
INDUSTRY CANADA	64	75	
LIBRARY AND ARCHIVES CANADA	**	82	
NATURAL RESOURCES CANADA	**	72	
PASSPORT CANADA	95	84	
PUBLIC SAFETY CANADA	**	79	
PUBLIC SERVICE COMMISSION OF CANADA	85	87	
PUBLIC WORKS AND GOVERNMENT SERVICES CANADA	78	81	
TRANSPORT CANADA	66	75	
AVERAGE	74	76	

N.B.: Percentages represent the proportion of people who somewhat agree or strongly agree with the statements given.

For more information on the statements, please see the preceding page as well as Table 2.3 in Chapter 2.

* The satisfaction rate of English-speaking employees could not be measured because the institution has no offices in Quebec.

** The data was withdrawn due to the low number of respondents.

2 Statistics Canada, 2008 Public Service Employee Survey, Ottawa, 2009.

APPENDIX D: KEY LEGAL PROCEEDINGS INVOLVING THE COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES

“However, to ensure that the *Official Languages Act* has some teeth, that the rights or obligations it recognizes or imposes do not remain dead letters, and that the members of the official language minorities are not condemned to unceasing battles with no guarantees at the political level alone, Parliament has created a “remedy” in the Federal Court”³

The Commissioner of Official Languages is mandated to take all actions necessary to ensure the full recognition of the equality of the use and status of the two official languages and to ensure compliance with the spirit and intent of the *Official Languages Act*.

As an ombudsman, the Commissioner promotes dialogue and cooperation in order to encourage federal institutions and other organizations subject to the Act to fulfill their obligations. There are times, however, when the Commissioner or the complainants must apply to the courts to deal with federal institutions that do not recognize their obligations, or that do not take appropriate action to fulfill them.

The Commissioner may participate in court proceedings—either as a party or as an intervenor—when other means at his disposal have not been successful or when an action initiated by a complainant raises important issues with regard to the interpretation of the Act or the implementation of federal institutions’ obligations. The Commissioner is currently involved in two proceedings before the Federal Court pertaining to the Act.

RECOURSE INVOLVING CBC/RADIO-CANADA

In March 2009, following the announcement of budget cuts to CBEF Windsor that led to the elimination of local French-language programming for Windsor and southwestern Ontario, the Commissioner received 876 complaints regarding CBC/Radio-Canada’s failure to meet its linguistic obligations to the French-speaking community in southwestern Ontario.

For a number of years now, CBC/Radio-Canada has maintained that issues affecting its programming are not subject to the *Official Languages Act* and may not be investigated by the Commissioner of Official Languages. According to CBC/Radio-Canada, such issues are exclusively regulated by the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission under the *Broadcasting Act*.

The Commissioner believes that he has authority to investigate since CBC/Radio-Canada must respect the obligations set out in Part VII of the *Official Languages Act* concerning the promotion of linguistic duality and the development of English and French linguistic minority communities in Canada. The Commissioner also disagrees with CBC/Radio-Canada’s definition of activities that fall under its programming.

Despite numerous attempts to resolve this conflict regarding the application of the Act, CBC/Radio-Canada maintained its position and refused to participate in the Office of the Commissioner’s investigation. In his investigation report, the

³ *Forum des maires de la Péninsule acadienne v. Canada (Canadian Food Inspection Agency)*, 2004 FCA 263, [2004] F.C.J. No. 1235 at para. 17.

Commissioner concluded that CBC/Radio-Canada had not respected its obligations under Part VII of the *Official Languages Act*. He therefore recommended that CBC/Radio-Canada take action to comply with that part of the Act.

Given CBC/Radio-Canada's position towards its obligations under Part VII of the Act, the Commissioner filed an application asking the Federal Court to order CBC/Radio-Canada to review its decision regarding CBEF Windsor in light of its obligation to support the development of southwestern Ontario's French-speaking community, and to take the necessary steps to mitigate the negative impact of its decision on that community.

RECOURSE INVOLVING AIR CANADA

On March 26, 2010, Michel and Lynda Thibodeau filed an application in Federal Court against Air Canada pursuant to Part X of the *Official Languages Act*. The application follows a number of complaints that they had filed with the Office of the Commissioner of Official Languages regarding the lack of French service by Air Canada and Air Canada Jazz during two trips they had taken. After conducting an investigation, the Commissioner deemed several of the complaints to be founded.

In their legal proceedings, Mr. and Mrs. Thibodeau are asking the Court to rule that the airline company did not respect their language rights and has been systematically failing to meet its obligations for a number of years. They are also asking the Court to order Air Canada to comply with Part IV of the Act, to provide them with a formal letter of apology and to pay them punitive and exemplary damages.

Given the importance of the issues raised in this matter, particularly with regard to the scope of Air Canada's obligations and the systemic nature of the alleged violations, the Commissioner of Official Languages was granted intervenor status before the Federal Court on June 11, 2010.

The case is proceeding and will probably be heard in the coming year.

APPENDIX E: IMPORTANT LANGUAGE RIGHTS DECISIONS⁴

The Commissioner of Official Languages monitors language rights cases that are brought before the courts, particularly those involving the interpretation of the provisions of the *Official Languages Act*. The Commissioner also uses the statutory powers conferred on him to participate in certain cases in order to ensure a coherent interpretation of language rights.

The courts play a key role in the evolution of language rights. Their decisions help to clarify the nature and scope of federal institutions' obligations under the Act. As such, case law constitutes an important tool for advancing linguistic duality in Canadian society.

In 2009–2010, the Federal Court handed down two important decisions that clarified the obligations of institutions with regard to both the language designation of positions and the implementation of their commitment to the development of official language communities.

THE VIA RAIL CASE

This application was brought pursuant to complaints filed by a group of 39 VIA Rail employees regarding their employer's language policy and its impact on their opportunities for advancement. This policy sought to impose, among other things, language requirements for some positions on certain routes in Western Canada. Under the *Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations*, VIA Rail was not

obligated to serve the travelling public in one or the other official language on these routes. The Office of the Commissioner of Official Languages investigated the complaints and concluded that some were founded.

Some of the employees who had complained to the Office of the Commissioner applied to the Federal Court for an order forcing VIA Rail to implement the recommendations issued by the Commissioner in his investigation report. VIA Rail challenged the application on the grounds that the matter fell within the exclusive jurisdiction of the arbitrator under the collective agreement. The Commissioner intervened in this matter to argue that the Federal Court had jurisdiction to rule on the application.

The Court affirmed the Commissioner's position that the Federal Court had jurisdiction to hear and rule on the matter pursuant to section 77 of the *Official Languages Act* and, if applicable, to award such remedy as it deemed appropriate and fair under the circumstances. As for the issue of whether VIA Rail had respected section 91 of the Act in designating positions as bilingual on routes not mentioned in the Regulations, the Court confirmed that:

"... a federal institution cannot, in the guise of purportedly giving effect to its obligations under Part IV or V of the *Official Languages Act*, set language requirements that are not objectively related to the provision of bilingual services in the particular setting where those functions are performed by the employee."⁵

⁴ Other language rights decisions on issues other than the compliance of federal institutions are reported in Volume I of the 2009–2010 annual report of the Office of the Commissioner of Official Languages.

⁵ *Brian Norton v. VIA Rail Canada Inc.*, 2009 FC 704, [2009] F.C.J. No. 1043 at para. 79.

However, the Court stated that the criteria set out in the Regulations for identifying routes where there is significant demand for services in the language of the minority should not be rigidly adhered to, and that an institution could exceed the minimal obligations provided for in the Regulations.

“... [The] Regulations establish a legal presumption facilitating the proof that the Charter or *Official Languages Act* criteria are met. This is their basic purpose but they are not exhaustive and should not be rigidly interpreted and applied.”⁶

The Court added that the objectivity criterion mentioned in section 91 of the Act must be examined according to the language designation of individual positions in order to determine whether a language designation might be required to meet a demand for bilingual services. In order to advance both official languages, the analysis must also take into account the proactive obligations imposed on federal institutions by section 41 of the Act.

PICARD V. THE CANADIAN INTELLECTUAL PROPERTY OFFICE ET AL.

Following an investigation by the Commissioner, Mr. Frédéric Picard made an application to the Federal Court pursuant to the Act against the Canadian Intellectual Property Office and the Commissioner of Patents.

He maintained that all documents accompanying a patent issued by the Office should be in both official languages, rather than only certain information such as the name or title of the invention and the dates the application was filed and the patent granted.

The Federal Court studied various provisions of the Act to determine whether the Commissioner of Patents had respected his linguistic obligations under sections 7, 12 and 22 and Part VII of the *Official Languages Act*. The Court initially concluded that section 7 of the Act⁷ did not apply to patents. As for section 12 of the Act,⁸ the Court concluded that patents are not issued by federal institutions, but rather by the inventors, who themselves define the scope of their right in formulating their claims. The Commissioner of Patents only confirms the inventor's right by verifying that the patent application meets the conditions of the *Patent Act*. As a result, section 12 of the *Official Languages Act* does not apply. Based on its conclusion that the Patent Office's Web site simply provides a partial reproduction of the text of patents as written by the inventors, the Court concluded that there was no violation of section 22 of the Act,⁹ or of the Charter.

The Court did, however, conclude that the Patent Office had not respected the provisions of Part VII of the Act, which impose specific obligations on federal institutions to take positive measures to implement the government's commitment

6 *Brian Norton v. VIA Rail Canada Inc.*, 2009 FC 704, [2009] F.C.J. No. 1043 at para. 98.

7 Section 7 of the *Official Languages Act* provides that certain legislative instruments or instruments made in the exercise of a prerogative must be made in both official languages.

8 Section 12 of the *Official Languages Act* provides that instruments directed to or intended for the public purporting to be issued by a federal institution must be made and issued in both official languages.

9 Section 22 of the *Official Languages Act* provides the circumstances in which the communications and services of federal institutions must be in both official languages

to official language communities and the use of both official languages. The Court rejected the restrictive interpretation presented by the Attorney General of Canada to the effect that Part VII does not guarantee specific measures and does not confer on the Court the power to award a remedy. The Court stated:

“Deciding that the courts do not have the power to make orders forcing the government to take specific measures to remedy violations of its obligations under Part VII would make Parliament’s choice to ‘give it teeth’ by making it enforceable pointless and ineffective.”¹⁰

The Court concluded that the Patent Office must make abstracts of patents available in both official languages, as recommended by the Commissioner of Official Languages in his investigation report.

This is the first time that a court has ruled on the rights and obligations defined in Part VII of the Act since it was amended by Parliament in 2005. The Attorney General decided not to appeal the decision. This decision creates a precedent that could have consequences for the vitality of official language communities in Canada and the advancement of English and French in Canadian society.

¹⁰ *Frédéric Picard v. the Commissioner of Patents and the Canadian Intellectual Property Office*, 2010 FC 86, [2010] F.C.J. No. 88 at para. 76.

en formulant des revendications. Le commissaire aux brevets ne fait que confirmer le droit de l'inventeur en vérifiant que la demande de brevet remplit les conditions de la *Loi sur les brevets*. En conséquence, l'article 12 de la *Loi sur les langues officielles* ne s'applique pas. En s'appuyant sur sa conclusion selon laquelle le Bureau des brevets ne fait que reproduire partiellement dans son site Web le texte des brevets, tels que l'ont rédigé les inventeurs, la Cour a conclu qu'il n'y avait pas eu manquement à l'article 22 de la *Loi*¹⁰ ni à la Charte.

Toutefois, la Cour a conclu que le Bureau des brevets n'avait pas respecté les dispositions de la partie VII de la *Loi* qui impose des obligations précises aux institutions fédérales afin qu'elles prennent des mesures positives pour mettre en œuvre l'engagement du gouvernement à l'égard des communautés de langue officielle et de la promotion des deux langues officielles. La Cour a rejeté l'interprétation restrictive présentée par le procureur général du Canada, selon laquelle la partie VII ne garantirait pas de mesures précises et n'accorderait pas à la Cour le pouvoir d'ordonner une réparation. La Cour a précisé :

« Décider que les tribunaux n'ont pas le pouvoir de rendre des ordonnances forçant le gouvernement à prendre des mesures spécifiques pour rectifier des manquements aux obligations qui lui incombent de par la partie VII rendrait le choix fait par le Parlement de lui "donner des dents" en la rendant justiciable inutile et sans effet¹⁰. »

9 L'article 22 de la *Loi sur les langues officielles* prévoit les circonstances où les communications et les services des institutions fédérales doivent être dans les deux langues officielles.

10 *Frédéric Picard c. le commissaire aux brevets et l'Office de la propriété intellectuelle du Canada*, 2010 CF 86, [2010] A.C.F. no. 88 au para. 76.

La juge a conclu que le Bureau des brevets doit rendre disponibles, dans les deux langues officielles, les abréges des brevets, comme l'avait recommandé le commissaire aux langues officielles dans son rapport d'enquête.

C'est la première fois qu'un tribunal se penche sur les droits et les obligations définis dans la partie VII de la *Loi* depuis sa modification par le Parlement en 2005. Le procureur général a décidé de ne pas porter ce jugement en appel. Cette décision crée un précédent qui pourrait avoir des répercussions sur la vitalité des communautés de langue officielle au Canada et la promotion du français et de l'anglais dans la société canadienne.

concerne la question de savoir si VIA Rail avait respecté l'article 91 de la *Loi* en désignant des postes bilingues sur des trajets non visés par le *Règlement*, la Cour a confirmé que :

« [...] une institution fédérale ne peut pas, en prétextant vouloir exécuter ses obligations prévues à la partie IV ou à la partie V de la *Loi sur les langues officielles*, fixer des exigences linguistiques qui ne sont pas objectivement liées à la prestation de services bilingues dans le contexte dans lequel ces fonctions sont exécutées par le fonctionnaire⁵. »

Toutefois, la Cour a affirmé que les critères énoncés dans le *Règlement* permettant d'identifier les trajets où les services dans la langue de la minorité font l'objet d'une demande importante ne devaient pas être appliqués de façon stricte et qu'une institution pouvait aller au-delà des obligations minimales prévues dans le *Règlement*.

« [...] les règlements établissent une présomption légale facilitant la preuve que les critères prévus dans la Charte ou dans la *Loi sur les langues officielles* sont satisfaits. Il s'agit de leur objet fondamental, mais ils ne sont pas exhaustifs et ils ne devraient pas être interprétés et appliqués de façon rigoureuse⁶. »

La Cour a ajouté que le critère d'objectivité mentionné à l'article 91 de la *Loi* doit être examiné en fonction de la désignation linguistique de postes individuels afin de

5 *Brian Norton c. VIA Rail Canada Inc.*, 2009 CF 704, [2009] A.C.F. no. 1043 au para. 79.

6 *Brian Norton c. VIA Rail Canada Inc.*, 2009 CF 704, [2009] A.C.F. no. 1043 au para. 98.

7 L'article 7 de la *Loi sur les langues officielles* prévoit que certains textes d'application législative ou des actes procédant de la prérogative royale doivent être établis et publiés dans les deux langues officielles.

8 L'article 12 de la *Loi sur les langues officielles* prévoit que les actes s'adressant au public et qui émanent d'une institution fédérale doivent être établis et publiés dans les deux langues officielles.

**L'AFFAIRE PICARD C. L'OFFICE DE LA PROPRIÉTÉ
INTELLECTUELLE DU CANADA ET AL.**

déterminer si une désignation linguistique pourrait être nécessaire pour répondre à une demande de services bilingues. Cet examen doit aussi tenir compte des obligations proactives qu'impose l'article 41 de la *Loi* aux institutions fédérales en ce qui a trait à la promotion des deux langues officielles.

À la suite d'une enquête du commissaire, M. Frédéric Picard a déposé une demande devant la Cour fédérale en vertu de la *Loi*, à l'encontre de l'Office de la propriété intellectuelle du Canada et du commissaire aux brevets.

Il soutenait que tous les documents accompagnant le brevet émis par l'Office devaient être dans les deux langues officielles, et pas seulement certains renseignements tels que le nom ou le titre de l'invention, et les dates de demande et de l'octroi du brevet.

La Cour fédérale a examiné plusieurs dispositions de la *Loi* afin de déterminer si le commissaire aux brevets avait respecté ses obligations linguistiques en vertu des articles 7, 12, 22, et de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. La Cour a d'abord conclu que l'article 7 de la *Loi*⁷ ne s'appliquait pas aux brevets. En ce qui a trait à l'article 12 de la *Loi*⁸, la Cour a conclu que les brevets n'émanent pas d'une institution fédérale, mais plutôt de l'inventeur qui définit lui-même la portée de son droit

ANNEXE E : DÉCISIONS IMPORTANTES EN MATIÈRE DE DROITS LINGUISTIQUES⁴

Le commissaire aux langues officielles exerce un rôle de vigile lorsque des affaires relatives aux droits linguistiques sont portées devant les tribunaux et, en particulier, lorsqu'elles concernent l'interprétation des dispositions de la *Loi sur les langues officielles*. Il utilise également les pouvoirs statutaires qui lui sont conférés pour participer à certaines instances en vue d'assurer une interprétation cohérente des droits linguistiques.

Les tribunaux jouent un rôle clé dans l'évolution des droits linguistiques. Leurs jugements contribuent à préciser la nature et la portée des obligations des institutions fédérales en vertu de la *Loi*. Ainsi, cette jurisprudence constitue un outil important pour faire progresser la dualité linguistique dans la société canadienne.

En 2009-2010, la Cour fédérale a rendu deux décisions importantes qui ont précisé les obligations des institutions en ce qui concerne, d'une part, la désignation linguistique des postes et, d'autre part, la mise en œuvre de leur engagement à l'égard du développement des communautés de langue officielle.

Ce recours faisait suite aux plaintes qu'avaient déposées un groupe de 39 employés de VIA Rail en raison de l'incidence d'une politique linguistique de leur employeur sur leurs possibilités d'avancement. Cette politique visait entre autres à imposer des exigences linguistiques à certains des postes sur certains trajets dans l'Ouest du pays. En vertu du *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services*, VIA Rail n'avait pas l'obligation de servir le public voyageur dans l'une ou l'autre langue officielle sur ces trajets. Le Commissariat a instruit les plaintes et conclu que certaines d'entre elles étaient fondées.

Quelques employés qui avaient porté plainte au Commissariat ont déposé des demandes en Cour fédérale afin d'obtenir une ordonnance obligeant VIA Rail à mettre en œuvre les recommandations émises par le commissaire dans son rapport d'enquête. VIA Rail s'est opposée au recours judiciaire au motif que le litige relevait de la compétence exclusive de l'arbitre en vertu de la convention collective. Le commissaire est intervenu dans cette affaire afin, notamment, de faire valoir que la Cour fédérale avait compétence pour statuer sur le recours.

La Cour a entériné la position du commissaire selon laquelle la Cour fédérale avait compétence pour entendre et trancher le litige en vertu de l'article 77 de la *Loi sur les langues officielles* et, le cas échéant, pour accorder la réparation qu'elle estime convenable et juste eu égard aux circonstances. En ce qui

⁴ D'autres jugements en matière de droits linguistiques qui ne portaient pas sur la conformité des institutions fédérales sont exposés dans le volume I du rapport annuel 2009-2010 du Commissariat aux langues officielles.

RECOURS VISANT AIR CANADA

Le 26 mars 2010, M. Michel et M^{me} Lynda Thibodeau ont déposé un recours judiciaire contre Air Canada devant la Cour fédérale en vertu de la partie X de la *Loi sur les langues officielles*. Ce recours fait suite à plusieurs plaintes qu'ils ont déposées auprès du Commissariat aux langues officielles, lesquelles portaient sur l'absence de service en français de la part d'Air Canada et d'Air Canada Jazz durant deux voyages. À l'issue de ses enquêtes, le Commissariat a jugé que plusieurs de leurs plaintes étaient fondées.

Dans le cadre de leurs procédures judiciaires, M. et M^{me} Thibodeau demandent à la Cour de déclarer qu'Air Canada n'a pas respecté leurs droits linguistiques et qu'elle a manqué systématiquement à ses obligations, et ce, depuis plusieurs années. Ils demandent également à la Cour une ordonnance obligeant Air Canada à se conformer à la partie IV de la *Loi*, à leur remettre une lettre d'excuses formelles et à leur verser des dommages-intérêts punitifs et exemplaires.

En raison de la nature et de l'importance des questions soulevées dans cette affaire, notamment en ce qui a trait à la portée des obligations d'Air Canada et à la nature systémique des manquements allégués, le commissaire aux langues officielles a obtenu le statut d'intervenant devant la Cour fédérale le 11 juin 2010.

L'affaire se poursuit et sera probablement entendue au cours de la prochaine année.

Le commissaire est d'avis qu'il a l'autorité pour enquêter, puisque CBC/Radio-Canada doit respecter les obligations prévues à la partie VII de la *Loi* portant sur la promotion de la dualité linguistique et sur le développement des communautés francophones et anglophones en situation minoritaire du pays. De plus, le commissaire ne partage pas l'opinion de CBC/Radio-Canada quant à la définition des activités faisant partie de la programmation.

Malgré les nombreux efforts déployés afin de résoudre ce différend concernant l'application de la *Loi*, CBC/Radio-Canada a maintenu sa position et refusé de participer dans le processus d'enquête du Commissariat. Dans son rapport d'enquête, le commissaire a conclu que CBC/Radio-Canada n'avait pas respecté ses obligations en vertu de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Il a donc recommandé à CBC/Radio-Canada de prendre des mesures pour s'y conformer.

Compte tenu de la position de CBC/Radio-Canada vis-à-vis ses obligations en vertu de la partie VII de la *Loi*, le commissaire a déposé un recours à la Cour fédérale pour qu'elle ordonne à CBC/Radio-Canada de revoir sa décision quant à CBEF Windsor à la lumière de son obligation d'appuyer le développement de la communauté francophone du Sud-Ouest de l'Ontario et de prendre les moyens nécessaires pour pallier l'impact négatif qu'a eu cette décision sur cette communauté.

ANNEXE D : RECOURS JUDICIAIRES CLÉS AUXQUELS PARTICIPE LE COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES

« Pour s'assurer, toutefois, que la *Loi sur les langues officielles* ait des dents, que les droits ou obligations qu'elle reconnaît ou impose ne demeurent pas lettres mortes, et que les membres des minorités linguistiques officielles ne soient pas condamnées à se battre sans cesse et sans garantie au seul niveau politique, le législateur a créé un "recours" devant la Cour fédérale »

Le commissaire aux langues officielles a le mandat de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la pleine reconnaissance de l'égalité d'usage et de statut des deux langues officielles et faire respecter l'esprit et la lettre de la *Loi sur les langues officielles*.

À titre d'ombudsman, le commissaire privilégie le dialogue et la coopération pour inciter les institutions fédérales assujetties à la *Loi* à s'acquiescer de leurs obligations. Toutefois, il arrive que le commissaire ou les plaignants doivent avoir recours aux tribunaux si les institutions fédérales ne reconnaissent pas leurs obligations ou ne prennent pas les mesures appropriées pour les mettre en œuvre.

la radiodiffusion.

En mars 2009, à la suite de l'annonce des compressions budgétaires visant CBEF Windsor et entraînant la perte de la programmation locale en français pour la région de Windsor et du Sud-Ouest de l'Ontario, le commissaire a reçu 876 plaintes concernant un manquement de la part de CBC/Radio-Canada à ses obligations linguistiques à l'égard de la communauté francophone du Sud-Ouest de l'Ontario.

RECOURS VISANT CBC/RADIO-CANADA

Le commissaire peut intervenir devant les tribunaux, que ce soit à titre de partie ou d'intervenant, lorsque les autres moyens dont il dispose n'ont pas porté leurs fruits ou qu'un recours intenté par un plaignant soulève des questions importantes concernant l'interprétation de la *Loi* ou la mise en œuvre des obligations des institutions fédérales. Présentement, le commissaire est impliqué dans deux recours déposés à la Cour fédérale en vertu de la *Loi*.

Depuis plusieurs années, CBC/Radio-Canada soutient que toute question touchant sa programmation n'est pas assujettie à la *Loi sur les langues officielles* et ne peut pas faire l'objet d'une enquête de la part du commissaire aux langues officielles. Selon CBC/Radio-Canada, de telles questions seraient exclusivement réglées par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes en vertu de la *Loi sur*

2 Statistique Canada, Sondage auprès des employés fédéraux de 2008, Ottawa, 2009.

* Les données ont été retirées, étant donné le nombre peu élevé de répondants.
 * Le taux de satisfaction des employés anglophones n'a pu être mesuré, car l'institution n'a pas de bureaux au Québec.

Nota : Le pourcentage représente la proportion de personnes plutôt en accord ou entièrement en accord avec les énoncés présentés. Pour obtenir plus de précisions sur les énoncés, voir la page précédente et le tableau 2.3 au chapitre 2.

RÉSULTATS DU SONDAGE AUPRÈS DES FONCTIONNAIRES FÉDÉRAUX DE 2008* SUR LA LANGUE DE TRAVAIL POUR LES RÉGIONS DÉSIGNÉES BILINGUES : POURCENTAGE D'EMPLOYES EN ACCORD AVEC LES ÉNONCÉS		
Employés francophones	Employés (N.-B., Ont., anglophones RCN) (%)	
		Moyenne
	74	
AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COMMERCE INTERNATIONAL CANADA	74	**
AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL	83	*
AGENCE DES SERVICES FRONTALIERS DU CANADA	65	67
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA	82	**
CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION CANADA	74	86
COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA	87	85
ÉCOLE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA	87	**
INDUSTRIE CANADA	75	64
PASSEPORT CANADA	84	95
PÊCHES ET OCÉANS CANADA	77	**
RESSOURCES NATURELLES CANADA	72	**
SANTÉ CANADA	67	53
SÉCURITÉ PUBLIQUE CANADA	79	**
SERVICE CORRECTIONNEL CANADA	74	58
TRANSPORTS CANADA	75	66
TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA	81	78

ANNEXE C : RÉSULTATS DU SONDAGE AUPRÈS DES FONCTIONNAIRES FÉDÉRAUX DE 2008 SUR LA LANGUE DE TRAVAIL POUR LES RÉGIONS DÉSIGNÉES BILINGUES

Dans le cadre de l'exercice des bulletins de rendement de 2009-2010, le Commissariat aux langues officielles s'est basé sur les données du Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux de 2008 qu'il a obtenues directement de Statistique Canada. Les questions posées avaient pour but d'évaluer la satisfaction des employés des institutions fédérales en ce qui concerne la langue de travail.

Plus spécifiquement, les données du sondage ont permis d'évaluer le niveau de satisfaction des employés quant aux cinq énoncés suivants :

1. Le matériel et les outils de travail mis à ma disposition dans le cadre de mon travail, y compris les logiciels et les autres outils informatisés, sont disponibles dans la langue officielle de mon choix.
2. Lorsque je rédige des documents, y compris des courriels, je me sens libre de le faire dans la langue officielle de mon choix.

3. Lorsque je communique avec mon superviseur immédiat, je me sens libre de le faire dans la langue officielle de mon choix.
4. Durant les réunions de mon unité de travail, je me sens libre d'utiliser la langue officielle de mon choix.
5. Mon organisation offre de la formation dans la langue officielle de mon choix.

Les données du sondage représentent la satisfaction des employés francophones des régions désignées bilingues de l'Ontario, de la région de la capitale nationale et du Nouveau-Brunswick ainsi que celle des employés anglophones des régions désignées bilingues du Québec.

Les bulletins de rendement des 16 institutions examinées sont affichés dans le site Web du Commissariat, à www.languesofficielles.gc.ca.

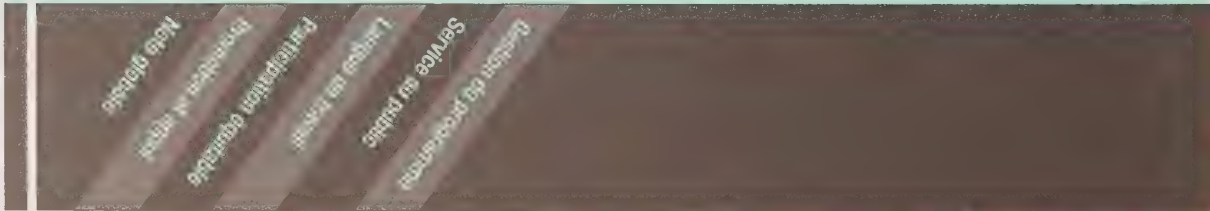
C	AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COMMERCE INTERNATIONAL CANADA	97	96	92	89	80	100	100	94
C	AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL	95	92	90	81	100	100	100	41
C	AGENCE DES SERVICES FRONTALIERS DU CANADA	98	46	89	80	81	75	88	53
C	BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA	100	56	100	100	100	100	88	30
D	CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION CANADA	100	56	86	100	29	91	63	63
C	COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA	98	52	97	86	82	75	41	41
E	ÉCOLE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA	91	40	70	57	54	***	***	***
D	INDUSTRIE CANADA	87	40	73	81	74	80	20	20
B	PASSEPORT CANADA	98	48	96	100	100	*	*	*
B	PÊCHES ET OcéANS CANADA	96	61	86	88	78	75	38	38
C	RESSOURCES NATURELLES CANADA	79	35	76	71	82	100	88	88
B	SANTÉ CANADA	86	30	74	89	91	89	95	95
D	SÉCURITÉ PUBLIQUE CANADA	84	48	75	74	84	78	37	37
D	SERVICE CORRECTIONNEL CANADA	86	32	72	70	53	**	**	**
B	TRANSPORTS CANADA	98	47	88	68	77	***	***	***
B	TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA	96	50	80	71	100	***	***	***

RÉSULTATS DES OBSERVATIONS

Le Commissariat aux langues officielles a fait des observations en personne, au téléphone et par courriel auprès des institutions fédérales évaluées.

La plupart de ces observations se sont déroulées de janvier 2010 à mars 2010. L'échantillon des bureaux observés a été tiré par Statistiques Canada de la liste des bureaux offrant un service bilingue fournie au Commissariat par chaque institution. Les observations en personne évaluent la disponibilité de l'offre active visuelle bilingue (affiches, pictogrammes, publications), l'offre active en personne (message d'accueil bilingue tel que « Bonjour, hello ») et la disponibilité du service dans la langue des membres de la communauté de langue officielle.

Les observations au téléphone évaluent la disponibilité de l'offre active bilingue du système automatisé ou du préposé, selon le cas (« Bonjour, hello »), et la disponibilité du service dans la langue des membres de la communauté de langue officielle. Les observations par courriel évaluent la disponibilité du service dans les deux langues officielles, selon le nombre de courriels envoyés. Le nombre de réponses obtenues dans une langue est comparé au nombre de réponses obtenues dans l'autre langue pour un même nombre de requêtes. De plus, on compare le délai moyen pris dans une langue par rapport à l'autre langue pour établir si les délais sont comparables.



AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COMMERCE INTERNATIONAL CANADA	D	C	E	A	E	E
AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL	D	C	C	D	E	D
AGENCE DES SERVICES FRONTALIERS DU CANADA	E	C	E	B	E	E
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA	D	C	B	E	E	D
CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION CANADA	C	D	D	A	A	C
COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA	C	C	C	A	D	C
ÉCOLE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA	C	E	C	A	C	C
INDUSTRIE CANADA	B	D	D	D	B	C
PASSEPORT CANADA	E	B	B	A	E	C
PÊCHES ET OCÉANS CANADA	A	C	C	D	A	B
RESSOURCES NATURELLES CANADA	E	C	E	D	E	E
SANTÉ CANADA	A	B	D	E	A	C
SÉCURITÉ PUBLIQUE CANADA	C	D	C	A	E	C
SERVICE CORRECTIONNEL CANADA	B	D	D	D	E	D
TRANSPORTS CANADA	A	B	B	C	D	C
TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA	A	B	B	D	A	B

Nota : Les résultats des institutions sont présentés au moyen de lettres correspondant à l'échelle suivante : A = exemplaire; B = bon; C = moyen; D = faible; E = très faible. Pour plus de précisions sur la manière dont les institutions ont été évaluées, consultez le guide de notation dans le site Web du Commissariat, à www.languesofficielles.gc.ca.

ANNEXE B : LES BULLETINS DE RENDEMENT DE 16 INSTITUTIONS FÉDÉRALES

LE CONTEXTE D'ÉVALUATION

Les bulletins de rendement ont porté sur 16 institutions fédérales. En 2009-2010, six institutions qui n'ont jamais fait l'objet de bulletin de rendement auparavant ont été ajoutées à l'exercice dans le but d'avoir un ensemble varié d'institutions qui sont évaluées chaque année. Environ 200 institutions sont assujetties à la *Loi sur les langues officielles*.

Comme l'année dernière, la mesure du rendement se fonde sur des résultats quantitatifs et, pour cette année, les bulletins tiennent compte du thème central du rapport annuel, soit la langue de travail. On a donc conféré un poids plus important à l'évaluation des données sur la langue de travail que par le passé.

On a également mené une évaluation qualitative de la mise en œuvre du programme des langues officielles de l'institution ainsi que de la partie VII de la Loi portant sur la vitalité des communautés de langue officielle et sur la promotion du français et de l'anglais.

Les bulletins de rendement intégraux des 16 institutions examinées sont affichés dans le site Web du Commissariat, à www.languesofficielles.gc.ca.

Le choix des institutions évaluées s'est fait en fonction de leur vocation, de leur taille et du nombre de plaintes recevables, en particulier celles qui touchaient la langue de travail. Les notes des institutions obtenues dans les bulletins de rendement des années précédentes ainsi que l'équilibre entre les différents types d'institutions ont également guidé la sélection.

Cette année, l'évaluation du rendement des institutions comportait de nouveaux critères :

- L'obligation des institutions fédérales, qui découle de la décision dans l'affaire *DesRochers c. Canada (Industrie)*, de prendre en compte les besoins des communautés de langue officielle¹ dans la prestation de ses services;
- Les mesures prises en matière de langue de travail depuis que le Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux le plus récent a été mené en 2008.

¹ L'expression abrégée « communautés de langue officielle » est utilisée pour désigner les communautés de langue officielle en situation minoritaire.

PLAINTES RECEVABLES EN 2009-2010, PAR PROVINCE OU TERRITOIRE ET PAR CATÉGORIE

	TOTAL	(Monnaie totale de plaintes)
TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR	0,7	2,4
ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD	1,2	3,5
NOUVELLE-ÉCOSSE	2,5	4,9
NOUVEAU-BRUNSWICK	2,9	5,5
QUÉBEC	4,6	10
RÉGION DE LA CAPITALE NATIONALE (QUÉBEC)	6,3	16
RÉGION DE LA CAPITALE NATIONALE (ONTARIO)	9,5	19,5
ONTARIO	64,7	14,2
MANITOBA	1,8	5,5
SASKATCHEWAN	0,5	1,6
ALBERTA	1,7	5,5
COLUMBIE-BRITANNIQUE	2,6	8,4
YUKON	0,1	0,2
TERRITOIRES DU NORD-OUEST	0,1	0,4
NUNAVUT	0	0
À L'EXTÉRIEUR DU CANADA	0,7	2,2
TOTAL	100	100

ANNEXES

ANNEXE A : LES PLAINTES RECEVABLES EN 2009-2010

Le Commissariat aux langues officielles a reçu 1477 plaintes considérées comme recevables cette année. La répartition de ces plaintes par partie et article de la *Loi sur les langues officielles* ainsi que par province ou territoire figure dans le tableau 1.

Les 876 plaintes contre CBC/Radio-Canada portant sur les compressions budgétaires à Windsor se trouvent sous la colonne « Promotion du français et de l'anglais ».

RECOMMANDATIONS

Le commissaire aux langues officielles recommande au ministre des Transports de déposer sans tarder un nouveau projet de loi visant à protéger et maintenir les droits linguistiques du public voyageur et du personnel d'Air Canada, et à assujettir Jazz directement à l'application de la *Loi sur les langues officielles*.

Le commissaire aux langues officielles recommande aux administrateurs généraux des institutions fédérales de prendre toutes les mesures requises pour faire en sorte que les personnes qui entrent en contact avec leurs bureaux ayant des obligations de servir le public dans l'une ou l'autre des langues officielles soient informées, sans équivoque aucune, qu'elles ont le droit de recourir au français ou à l'anglais. Les institutions devraient évaluer en particulier si de nouvelles stratégies d'offre active ne leur permettraient pas de mieux informer les Canadiens de leurs droits linguistiques en matière de service.

Le commissaire aux langues officielles recommande aux administrateurs généraux des institutions fédérales de prendre des mesures spécifiques et durables pour s'assurer que leurs employés sont en mesure d'utiliser la langue de leur choix dans leurs communications écrites.

Bien sûr, des obstacles se dresseront toujours devant l'adoption de ce genre de mesures et l'application optimale de la *Loi sur les langues officielles*. Le contexte économique ne sera sans doute jamais idéal, d'autres priorités ressortiront; le leadership requis se fera souvent attendre, et les défis à relever seront parfois très complexes.

Cela ne change cependant rien au fait que les institutions fédérales devraient volontairement, instinctivement et proactivement assumer les responsabilités que leur impose la *Loi*, en valorisant l'usage des deux langues officielles et en faisant la promotion de la dualité linguistique chaque fois qu'elles en ont la possibilité.

Il en va non seulement de l'intérêt du public canadien, des employés des institutions fédérales et des communautés de langue officielle, mais aussi de celui des institutions. Effectivement, la mise en place d'un milieu propice à l'usage et à la promotion du français et de l'anglais pourra grandement influer sur leur capacité à offrir adéquatement leurs services et à produire des politiques publiques de qualité.

Mais surtout, il en va de l'intérêt du pays, qui souffrirait irrémédiablement de l'effritement de l'une des valeurs principales au cœur de son développement, la dualité linguistique.

Pour sa part, la sénatrice Maria Chaput a déposé récemment le projet de loi S-220 qui vise à mettre à jour les dispositions de la Loi relatives aux communications avec le public et à la prestation de services. Pour la sénatrice, « il est impératif que le régime linguistique canadien tienne pleinement compte du "caractère réparateur" des droits linguistiques, de l'égalité réelle de nos deux langues officielles, de la réalité sociolinguistique du Canada d'aujourd'hui, ainsi que des pressions assimilatrices qui menacent nos communautés de langue officielle en situation minoritaire² ». À cette fin, le projet de loi S-220³ propose notamment de modifier les critères qui déterminent si un bureau fédéral est tenu de servir le public en français ou en anglais. Il vise à garantir au public des services de qualité égale dans l'une ou l'autre langue officielle en intégrant dans la Loi ce principe reconnu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *DesRochers*.

Le commissaire est en train d'effectuer un suivi sur le progrès de ces deux initiatives. Cela dit, il croit fermement qu'il demeure à la portée de toute institution de mieux tenir compte, dès maintenant, des cinq éléments clés de la mise en œuvre de la Loi (savoir, vouloir, planifier, agir et vérifier) et, ce faisant, de favoriser l'égalité du français et de l'anglais, et de promouvoir la dualité linguistique au Canada.

Par exemple, l'Agence des services frontaliers du Canada a montré sans équivoque à Vancouver, en Colombie-Britannique, qu'il suffit souvent du leadership de quelques employés ou gestionnaires pour améliorer dans un bureau la prise en compte du français et de l'anglais lors de la prestation de services au grand public.

Le Centre de la sécurité des télécommunications Canada a fourni l'illustration que tant les petites institutions fédérales que les grandes sont en mesure, grâce à une planification efficace, de fournir à leur personnel de meilleures possibilités de travailler dans la langue de son choix.

Quant à Citoyenneté et Immigration Canada, il a démontré dans le dossier de l'immigration francophone qu'il est possible de recourir à des approches créatives pour tenir compte des besoins des communautés de langue officielle et instaurer des mesures favorables à leur développement.

C'est ce genre de mesures que toutes les institutions devront s'efforcer de prendre ou de poursuivre avec rigueur et enthousiasme dans les années à venir.

2 Sénat, *Débats du Sénat*, 40^e législature, volume 147, numéro 38, Ottawa, 15 juin 2010, version en ligne (www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/chambus/senate/deb-f/038db_2010-06-15-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=3) consultée le 30 septembre 2010.

3 Sénat, *Projet de loi S-220, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (communications avec le public et prestation des services)*, 3^e session, 40^e législature, Ottawa, 2010, version en ligne (www2.parl.gc.ca/content/Senate/Bills/403/public/S-220/S-220_1/S-220_text-f.htm) consultée le 30 septembre 2010.

CONCLUSION

UN CERCLE VERTUEUX

Il y a un peu plus de 40 ans, le Parlement du Canada adoptait l'une des lois les plus importantes de l'histoire du pays : la *Loi sur les langues officielles*. Depuis cette étape charnière, le commissaire aux langues officielles rend compte tous les ans de la manière dont les institutions fédérales se conforment à la *Loi* et, ce faisant, concrétisent la vision d'un Canada où le français et l'anglais occupent une place égale.

Le commissaire dresse un constat très souvent sévère. Certes, des progrès ont indéniablement été réalisés dans le dossier des langues officielles au fil du temps, mais certains problèmes perdurent. En effet, chaque année, trop de personnes qui déposent des plaintes, avec raison, font état du fait qu'elles ne reçoivent pas les services en français ou en anglais auxquels elles ont droit; que l'institution fédérale qui les emploie ne leur permet pas de travailler dans la langue de leur choix; ou que leur communauté de langue officielle n'obtient pas le soutien dont elle aurait besoin pour s'épanouir pleinement.

En outre, l'application de la *Loi* connaît de nombreux ratés, comme en témoignent les notes des institutions fédérales dans leur bulletin de rendement, les résultats des vérifications et des observations du Commissariat aux langues officielles ainsi que les données recueillies à l'aide d'outils tels que le Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux de 2008.

Certains estiment qu'il faudrait modifier substantiellement la *Loi*, le *Règlement sur les langues officielles* – *communications avec le public et prestation des services* ainsi que les modes actuels de gouvernance linguistique en raison du piètre rendement des institutions fédérales sur le plan de la conformité.

Par exemple, la présidente de la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, Marie-France Kenny, déplore que, faute de volonté politique ou administrative, « un grand nombre d'institutions fédérales en sont arrivées à un point où elles ne font même pas le strict minimum¹ » pour appliquer la *Loi*. Ce constat amène la Fédération à proposer de réviser, entre autres, la réglementation définissant le droit des Canadiens à des services en français, le modèle de gouvernance linguistique fédéral, les responsabilités des institutions fédérales en matière d'appui aux communautés de langue officielle et le rôle du commissaire.

¹ Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, *La FCFA dévoile une nouvelle approche pour le plein respect de la Loi sur les langues officielles*, Ottawa, 2010, version en ligne (www.fcfa.ca/index.cfm?id=2085&Repertoire_No=-786718320&Voir=comm) consultée le 30 septembre 2010.

DES « A » BEAUCOUP TROP RARES

Les travaux du Commissariat montrent que cette année encore, la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* s'est faite lentement. Divers facteurs expliquent cette situation. Entre autres, certaines institutions fédérales comprennent toujours mal les obligations que leur impose la *Loi* en matière de promotion du français et de l'anglais, tandis que d'autres planifient incorrectement les activités à mener en cette matière.

Le commissaire croit fermement qu'une démonstration forte de leadership permettrait aux institutions fédérales de corriger les lacunes de ce genre et de mieux contribuer à l'usage de nos deux langues officielles et au développement des communautés de langue officielle.

Le commissaire attend donc avec grand intérêt la réponse du gouvernement fédéral au rapport du Comité sénatorial permanent des langues officielles intitulé *La mise en œuvre de la partie VII de la Loi sur les langues officielles : on peut faire encore mieux*¹³, publié en juin 2010 à l'issue de travaux importants qui ont amené le Comité à entendre plus de 50 témoins de 2007 à 2010.

Dans les mois à venir, de même que dans son rapport annuel de 2010-2011, dont le thème central sera précisément la promotion de l'usage du français et de l'anglais et l'épanouissement des communautés de langue officielle, le commissaire analysera la réaction du gouvernement fédéral aux recommandations contenues dans le rapport du Comité sénatorial permanent des langues officielles.

¹³ Comité sénatorial permanent des langues officielles, *La mise en œuvre de la partie VII de la Loi sur les langues officielles : on peut faire encore mieux*.

UN APPUI À L'IMMIGRATION DANS LES COMMUNAUTÉS FRANCOPHONES

Selon les travaux du Commissariat, Citoyenneté et Immigration Canada fait partie des institutions qui tiennent le mieux compte du développement des communautés de langue officielle lorsqu'il met sur pied ses programmes d'intervention principaux.

En collaboration avec le Réseau de développement économique et d'employabilité Canada, le Ministère a conçu un projet pilote pour étudier les besoins d'embauche d'immigrants francophones des entreprises de l'extérieur du Québec, évaluer la capacité de ces organismes à intégrer cette main-d'œuvre et établir une banque de candidats à l'immigration en partenariat avec Pôle emploi international, un organisme français.

Il faut toutefois souligner que ce ministère continue d'avoir de la difficulté à faire la promotion de l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais lors des cérémonies de citoyenneté ou sont assermentés de nouveaux citoyens. Le Ministère doit trouver une solution à ce problème, qui affecte particulièrement les nouveaux citoyens francophones.

LA CONTRIBUTION DES ANGLOPHONES À L'HISTOIRE DU QUÉBEC MISE À L'HONNEUR

Pêches et Océans Canada a reçu un « A » dans son bulletin de rendement de 2009-2010 pour ses mesures de soutien à la promotion du français et de l'anglais. Ce ministère se démarque notamment par la qualité des liens qu'il a réussi à établir avec les communautés de langue officielle.

11 En 1879, William Wakeham est nommé inspecteur des pêches dans le golfe du Saint-Laurent et au Labrador.

12 Comité sénatorial permanent des langues officielles, *La mise en œuvre de la partie VII de la loi sur les langues officielles : on peut faire encore mieux*, 2010, p. 27, version en ligne (www.parl.gc.ca/40/3/parlbuss/commbuss/senate/com-offi-f/rep-f/rep-f/rep03jun10-f/pdf) consultée le 30 septembre 2010.

Au Québec, Pêches et Océans Canada s'est distingué en assumant les frais de transport des représentants des associations de pêcheurs des communautés anglophones pour les réunions de certains comités de consultation sur la gestion de la ressource. Dans le cadre du 47^e anniversaire de Gaspé, le Ministère a aussi honoré la contribution des anglophones de cette ville à l'histoire des Maritimes en travaillant, de concert avec le Committee for Anglophone Social Action et les Comités d'employabilité et du développement économique communautaire, à la production d'un audioguide sur William Wakeham¹¹ et le développement de la pêche commerciale.

L'INCIDENCE DES DÉCISIONS SUR LES COMMUNAUTÉS DE LANGUE OFFICIELLE

Diverses institutions fédérales ont élaboré des outils prometteurs pour évaluer les effets de leurs programmes et décisions sur le développement des communautés de langue officielle. Diversification de l'économie de l'Ouest Canada fait partie de ce nombre. Ce ministère tient à s'assurer que les francophones de l'Ouest bénéficient d'un accès équitable aux services et aux programmes gouvernementaux. Pour ce faire, elle veille à ce que ses rapports de contrôle préalables tiennent compte des répercussions spécifiques de ses projets et programmes sur les communautés francophones¹².

C'est notamment la qualité des mécanismes de consultation établis qui a permis cette année au Ministère d'améliorer sa prestation de services aux entrepreneurs en situation minoritaire.

« Avoir accès à des ressources bilingues dans les deux langues officielles, c'est seulement un point de départ pour le développement économique communautaire de la communauté anglophone du Québec », déclare John Buck, directeur général de la Corporation d'employabilité et de développement économique communautaire. « Les institutions fédérales ont une belle occasion de travailler en collaboration avec les communautés afin de répondre de manières directe et créative à leurs attentes et à leurs besoins tout en atteignant leurs propres objectifs et ceux qu'elles ont en commun. Une des propositions du Bureau des petites et moyennes entreprises au sein de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada consistait à donner des séminaires aux entrepreneurs anglophones sur la façon de devenir des fournisseurs du gouvernement du Canada. Ce genre d'initiative est un bon exemple de sensibilisation proactive qui est bénéfique à tous¹⁰. » [traduction]

10 Propos de John Buck recueillis le 23 juillet 2010.

JOHN BUCK, HUNTINGDON



DES MESURES CORRECTIVES À IMITER

Quelques institutions fédérales réussissent malgré tout à se démarquer par la qualité des gestes qu'elles posent en faveur de la promotion du français et de l'anglais.

CORRECTION D'UN PROBLÈME MAJEUR

Patrimoine canadien a versé en 2009-2010 plus de 30 millions de dollars à quelque 350 organismes représentant les communautés de langue officielle du pays. Cette année, comme par le passé, nombre de ces organismes ont souffert de la lenteur du Ministère à les informer de sa décision de les soutenir ou non ainsi que du déboursement tardif des fonds consentis.

Pour corriger cette situation, Patrimoine canadien a élaboré un plan d'action sur deux ans qui tient compte notamment des recommandations du Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes⁹. Ce plan définit de nouvelles normes de service prévoyant que Patrimoine canadien communiquera en 24 semaines ou moins sa décision d'accepter ou de rejeter une demande de financement. Les fonds promis à un organisme seront quant à eux versés dans un délai de 28 jours ouvrables. Selon le commissaire, Patrimoine canadien devrait continuer sur cette lancée prometteuse en consultant les communautés de langue officielle sur la façon d'améliorer le processus de traitement des demandes de financement et en tenant les organismes communautaires au courant de l'état de leurs demandes.

UNE INSTITUTION À L'ÉCOUTE

Selon les principes d'une bonne gouvernance publique, il revient aux institutions fédérales de consulter les communautés de langue officielle sur lesquelles leurs activités ont des répercussions. D'après les travaux du Commissariat, Santé Canada fait partie des institutions qui consultent le plus activement ces communautés.

En 2009, en plus de tenir ses tables de consultation régionales annuelles, Santé Canada a notamment organisé un colloque portant spécifiquement sur l'état de santé des membres des communautés de langue officielle. Ce colloque visait, entre autres, à discuter des tendances susceptibles d'influer sur l'état de santé des membres des communautés, de l'accès aux soins de santé dans leur langue ainsi que de l'enseignement des sciences de la santé en milieu communautaire.

UNE BONNE PLANIFICATION POUR MIEUX APPUYER LES ENTREPRENEURS DES COMMUNAUTÉS

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada figure cette année parmi les quatre institutions qui ont reçu la note « A » dans leur bulletin de rendement pour leurs efforts de promotion du français et de l'anglais. Il a notamment reçu cette note parce que son Secrétariat des communautés de langue officielle en situation minoritaire s'assure de bien connaître les besoins des francophones et des anglophones en situation minoritaire et de les prendre en compte aux différents stades de prise de décisions.

9 Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes, *L'impact des retards d'approbation et de décaissement sur les organismes bénéficiaires du ministère de Patrimoine canadien*, Ottawa, 2009, version en ligne (<http://publications.gc.ca/site/fr/362522/publication.html>) consultée le 30 septembre 2010

L'IMPORTANCE DE COMPRENDRE LES BESOINS

Les institutions fédérales devraient vérifier régulièrement que leurs pratiques, politiques ou programmes favorisent bien le développement maximal des communautés de langue officielle en situation minoritaire. En effet, certaines mesures en place pourraient, à un moment donné, ne plus répondre aux besoins de ces communautés.

Par exemple, avance Linda Leith, membre du Conseil d'administration du Québec Community Groups Network, « les institutions fédérales jouent un rôle important dans l'obtention, par les communautés, du financement dont elles ont besoin pour entreprendre de nouveaux projets. Toutefois, elles sont généralement réticentes à soutenir la poursuite ou la répétition de projets qui ont bien fonctionné par le passé. Dans le contexte où les forces et les faiblesses de ces vieux projets ont pu être cernées par les communautés et où leur résultat a été observé sur le terrain, demeure-t-il approprié que les règles des institutions fédérales nous obligent à constamment réinventer la roue? Ne pourrait-on pas parfois nous permettre de refaire ce qui a bien marché? », demande Mme Leith.

8 Propos de Linda Leith recueillis lors d'un entretien téléphonique le 23 juillet 2010.

Entre le 12 février et le 28 février 2010, le Commissariat a aussi reçu 46 plaintes concernant les langues officielles aux Jeux. De ce nombre, 38 portaient spécifiquement sur la place accordée au français lors de la cérémonie d'ouverture. Selon les plaignants, les organisateurs de cet événement n'ont pas su refléter convenablement le fait que le Canada est un pays officiellement bilingue.

Le Commissariat a jugé ces 38 plaintes fondées en vertu de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* au cours de l'enquête. Il y avait en effet dans l'entente de contribution financière liant Patrimoine canadien au Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver de 2010 à Vancouver une clause prévoyant que la cérémonie d'ouverture serait organisée en tenant compte des obligations prévues dans la *Loi*.

Comment expliquer alors le fort déséquilibre dans la place accordée à chacune des langues officielles lors de la cérémonie d'ouverture? Tout indique que le Comité d'organisation croyait qu'il était suffisant qu'il y ait des artistes francophones sur scène pour refléter correctement la dualité linguistique du Canada au spectacle d'ouverture, malgré le fait qu'ils ne prononçaient aucun mot.

Le commissaire reconnaît la complexité de l'organisation d'une telle célébration et l'influence limitée de Patrimoine canadien sur le contenu du spectacle. Cela dit, il déplore que les clauses linguistiques négociées par Patrimoine canadien dans l'accord de contribution n'aient pas été plus explicites quant à la présence du français dans la partie culturelle de la cérémonie d'ouverture et à la représentation adéquate des communautés de langue officielle.

De leur côté, Affaires étrangères et Commerce international Canada ainsi que Bibliothèque et Archives Canada ne se sont pas encore dotés de mécanismes pour tenir compte des répercussions de décisions importantes, comme l'ajout ou l'élimination d'une politique ou d'un programme, sur les communautés de langue officielle et sur la promotion du français et de l'anglais.

PRÉCHER PAR L'EXEMPLE

Certaines institutions ont suivi quelques-uns des principes fondamentaux qui sont censés leur permettre de mieux promouvoir les deux langues officielles au Canada, sans pour autant que leurs efforts aient mené à la prise de mesures positives durables. C'est notamment le cas de Transports Canada.

L'information qu'a fournie ce ministère dans le cadre de son bulletin de rendement révèle qu'il s'est doté de mécanismes destinés à cerner les effets possibles de ses programmes sur les communautés de langue officielle. À l'issue de longues consultations avec ces dernières et d'autres employés du Ministère incluant les régions, il a aussi produit un plan d'action sur la partie VII.

Malheureusement, ce plan n'a pas été mis en œuvre et Transports Canada n'a appliqué aucune mesure positive réelle de promotion de la dualité linguistique.

L'IMPORTANCE D'UN SUIVI EFFICACE

Au début de 2010, le Canada recevait le monde lors des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver de 2010 à Vancouver. Il s'agissait d'une chance unique de montrer aux Canadiens, aux visiteurs et aux téléspectateurs du monde entier à quel point la dualité linguistique constitue une valeur profondément ancrée dans la société canadienne.

Grâce aux différentes interventions réalisées avant les Jeux, dont celles du commissaire, la langue française a joué de façon globale d'une bonne visibilité pendant cet événement extraordinaire. En dépit des bons coups, les Jeux ont aussi connu des ratés. Entre autres, la version française du Programme souvent officiel de Vancouver 2010 était très difficile à trouver en format papier sur les sites, alors que la version anglaise était disponible à grande échelle. Les bénévoles bilingues étaient parfois difficiles à repérer. Mais surtout, le français a été peu entendu lors de la partie culturelle de la cérémonie d'ouverture officielle des Jeux olympiques.

L'utilisation du français a provoqué un débat passionné, comme l'attestent le volume de lettres envoyées sur cette question aux journaux du pays, le nombre de commentaires parus dans les médias sociaux comme Twitter et la quantité de communications adressées au Commissariat aux langues officielles sur ce thème⁷.

7 Le Commissariat aux langues officielles a reçu 89 lettres d'opinion sur la question des Jeux olympiques d'hiver de 2010 à Vancouver. La majorité portait sur l'utilisation du français lors des Jeux.

En 2007, le Commissariat a publié une vérification⁵ sur le CRTC, une institution où le réflexe de promotion de l'anglais et du français n'était pas assez aiguisé. Cependant, la situation s'est considérablement améliorée depuis 2007. Selon le suivi⁶ que le Commissariat a effectué en 2009, le CRTC a en effet déployé des efforts importants pour appliquer les dix recommandations contenues dans le rapport de vérification de 2007.

LE RESPECT DE LA PARTIE VII, ÇA SE PRÉPARE

Plusieurs institutions fédérales ne remplissent pas adéquatement leurs obligations en ce qui a trait à la promotion du français et de l'anglais puisqu'elles ne ciblent pas adéquatement leurs actions.

Ainsi, les travaux du Commissariat montrent qu'en 2009-2010, l'Agence canadienne de développement international a dressé une liste des communautés de langue officielle visées par ses actions. Mais comme l'Agence n'a pas défini les besoins particuliers de ces communautés, elle n'a pas pu en tenir compte lors de l'élaboration de ses programmes et services.

La situation à Passeport Canada est pire encore. Cet organisme a officiellement négligé de consulter les communautés de langue non seulement qui pourraient être touchées par ses interventions, mais ne les a toujours pas identifiées.

- 5 Commissariat aux langues officielles, *Mise en œuvre de l'article 41 de la partie VII de la Loi sur les langues officielles au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, Ottawa, 2007, version en ligne (www.languesofficielles.gc.ca/docs/fr/CRTC_f.pdf) consultée le 30 septembre 2010.
- 6 Commissariat aux langues officielles, *Vérification de la mise en œuvre de l'article 41 de la partie VII de la Loi sur les langues officielles au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes – Suivi*, Ottawa, 2009, version en ligne (www.languesofficielles.gc.ca/html/audit_verification_102009_f.php) consultée le 30 septembre 2010.



MICHEL DUBE, SASKATCHEWAN

Par exemple, en juin 2009, CBC/Radio-Canada a procédé à des compressions budgétaires majeures, lesquelles se sont traduites par l'élimination de toutes les émissions de radio en français que produisait et diffusait la station CBEF à Windsor, en Ontario. La communauté francophone de cette région s'est fortement mobilisée contre cette décision. Tel que nous l'avons mentionné plus tôt dans ce chapitre, le Commissariat a reçu 876 plaintes dont les allégations étaient que cette décision nuirait à l'épanouissement de la communauté franco-ontarienne du Sud-Ouest de l'Ontario. Ces plaintes ont été instruites en vertu de la partie VII de la Loi. « [CBEF], c'était notre seule façon d'avoir des nouvelles locales en français ici dans le Sud-Ouest de l'Ontario³ », note la présidente de SOS CBEF, Nicole Larocque.

À l'issue de son enquête, le commissaire a conclu que CBC/Radio-Canada n'avait pas respecté les exigences prévues à la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. D'une part, la société d'État n'avait pas tenu compte des répercussions que pouvait avoir sa décision sur la communauté francophone du Sud-Ouest ontarien. D'autre part, elle n'avait pris aucune mesure pour pallier les effets négatifs de cette décision sur la vitalité de la communauté. Au cours de l'enquête, CBC/Radio-Canada a soutenu que, en vertu de la partie VII, le commissaire n'avait pas le pouvoir d'enquêter sur les plaintes relatives aux décisions liées à des choix de programmation. Selon CBC/Radio-Canada, de telles

décisions relèvent de la *Loi sur la radiodiffusion* et sont du ressort exclusif du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC).

En désaccord avec la position de CBC/Radio-Canada, le commissaire a décidé d'intenter un recours en Cour fédérale dans le but de faire reconnaître sa compétence pour enquêter sur ce type de plaintes. Ce recours cherche aussi à obtenir de la Cour une ordonnance enjoignant CBC/Radio-Canada à revoir sa décision à la lumière des obligations que lui impose la partie VII de la Loi.

DÉVELOPPER LE RÉFLEXE PARTIE VII

Comme on l'a déjà souligné, pour respecter la lettre et l'esprit de la *Loi sur les langues officielles*, les institutions fédérales doivent développer un véritable réflexe partie VII pour appuyer la vitalité des communautés de langue officielle et promouvoir les deux langues officielles. Ce réflexe n'existe parfois pas du tout ou n'est souvent que sporadique. « Nous constatons qu'il n'y a pas de leadership adéquat à travers l'appareil fédéral », note ainsi Michel Dubé, président de l'Assemblée communautaire fransaskoise. « La volonté de travailler avec la communauté minoritaire n'est pas évidente. D'après notre expérience, certains fonctionnaires sont prêts à travailler dans l'esprit de la partie VII, mais ceci dépend de l'individu en place. Lorsqu'il quitte, tout le travail est à recommencer ou est remis en question⁴. »

3 CBC/Radio-Canada, « Fraser dénonce les compressions », *Régional/Ontario*, 25 février 2010, version en ligne (www.radio-canada.ca/regions/Ontario/2010/02/25/003-cbef-fraser.shtml) consultée le 30 septembre 2010.

4 Comité sénatorial permanent des langues officielles, *Délibérations du comité sénatorial permanent des langues officielles*, Fascicule 4, Ottawa, 10 mai 2010, version en ligne (www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/com-f/otti-f/04evc-f.htm?Langue=f&Parl=40&Ses=38&comm_id=595) consultée le 30 septembre 2010.

Cependant, encore une fois, le nombre de plaintes que reçoit le Commissariat ne dit pas tout. Une analyse des bulletins de rendement publiés cette année révèle que trop peu d'institutions fédérales mettent en œuvre adéquatement la

NOTES DES INSTITUTIONS FÉDÉRALES EN MATIÈRE DE PROMOTION DU FRANÇAIS ET DE L'ANGLAIS

partie VII de la Loi. En fait, sur les 16 institutions fédérales examinées en 2009-2010, dix ont reçu une note de « D » ou « E » en cette matière. Seulement quatre, Citoyenneté et Immigration Canada, Pêches et Océans Canada, Santé Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ont obtenu un « A ».

Note

A	AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COMMERCE INTERNATIONAL CANADA
E	AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL
E	AGENCE DES SERVICES FRONTALIERS DU CANADA
E	BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA
E	CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION CANADA
A	COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA
C	ÉCOLE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA
B	INDUSTRIE CANADA
E	PASSEPORT CANADA
A	PÊCHES ET OCÉANS CANADA
E	RESSOURCES NATURELLES CANADA
E	SANTÉ CANADA
E	SÉCURITÉ PUBLIQUE CANADA
E	SERVICE CORRECTIONNEL CANADA
D	TRANSPORTS CANADA
A	TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA

Nota : Les résultats des institutions sont présentés au moyen de lettres correspondant à l'échelle suivante : A = exemplaire; B = bon; C = moyen; D = faible; E = très faible. Pour plus de précisions sur la manière dont les institutions ont été évaluées, consultez le guide de notation dans le site Web du Commissariat, à www.languesofficielles.gc.ca.

LA STAGNATION DES INSTITUTIONS FÉDÉRALES

La mise en œuvre efficace de la partie VII de la Loi *sur les langues officielles* requiert des institutions fédérales qu'elles prêtent attention à l'ensemble des éléments clés du schéma présenté dans l'introduction. Sans une bonne compréhension de la Loi, une volonté forte, une planification adéquate, une exécution rigoureuse et un bon suivi des résultats, il est difficile de faire la promotion optimale du français et de l'anglais au Canada.

LA PROMOTION DU FRANÇAIS ET DE L'ANGLAIS : LA RESPONSABILITÉ DE TOUTES LES INSTITUTIONS FÉDÉRALES

En 2009-2010, on constate toujours que certaines institutions fédérales interprètent de façon trop restrictive la portée de la partie VII de la Loi sur leurs activités.

Deuxièmement, les institutions fédérales doivent s'assurer de consulter les communautés de langue officielle quant à leurs besoins. Les citoyens qui participeront à ces consultations aideront les institutions fédérales à définir les pistes d'action qui favoriseront le mieux le développement de leurs communautés.

« Certaines institutions omettent toutefois de consulter les communautés lorsqu'elles le devraient », déplore Mariette Carrier-Fraser, présidente de l'Assemblée de la francophonie de l'Ontario. « D'autres se conduisent comme s'il leur suffisait de parler à deux ou trois personnes sur le coin d'une rue pour se faire une bonne idée de nos besoins. D'autres, encore, mènent de vraies consultations, mais en fin de compte, ne tiennent pas compte de notre avis. Les institutions doivent pourtant comprendre que nous pouvons vraiment les aider à appliquer la Loi avec efficacité », avance cette responsable. « On ne s'attend pas à ce que tout ce qu'on propose soit repris comme tel. On veut simplement sentir qu'on nous écoute et que notre apport a de la valeur. »

Troisièmement, les institutions fédérales doivent s'assurer d'évaluer systématiquement l'incidence des politiques et des programmes qu'elles ont mis en place pour soutenir le développement des communautés de langue officielle. En effet, sans faire de suivi, il leur sera impossible de mesurer et d'améliorer leur rendement.

DES RÉSULTATS MOINS QU'EXEMPLAIRES

Les travaux de 2009-2010 du Commissariat aux langues officielles révèlent toutefois que de nombreuses institutions fédérales n'ont toujours pas mis de l'avant les trois principes présentés dans le rapport annuel de 2006-2007. Ces institutions manquent aux obligations que leur confère la Loi sur les langues officielles en ce qui a trait à la promotion du français et de l'anglais.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PLAINTES RECEVABLES EN VERTU DE LA PARTIE VII DE LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES

Année	Nombre de plaintes
2006-2007	137 ²
2007-2008	36
2008-2009	29
2009-2010	904

Le tableau 3.1 montre que, cette année, 904 plaintes recevables ont été déposées au Commissariat en vertu de la partie VII de la Loi, plaintes dont le traitement est souvent très complexe. Un incident majeur a provoqué la grande majorité des plaintes déposées en 2009-2010. L'élimination d'émissions par CBC/Radio-Canada à Windsor, en Ontario, a entraîné, à elle seule, la formulation de 876 plaintes recevables.

1 Propos de Mariette Carrier-Fraser recueillis le 11 août 2010.

2 Parmi les 137 plaintes déposées en 2006-2007, 117 touchaient la décision du gouvernement du Canada d'effectuer des compressions dans des programmes que les plaignants considéraient comme importants pour le maintien de la vitalité des communautés de langue officielle, notamment le Programme de contestation judiciaire

VITALITÉ DES COMMUNAUTÉS ET PROMOTION DES LANGUES OFFICIELLES : DES « A » BEAUCOUP TROP RARES

LES MESURES POSITIVES : OBJECTIFS ET MISE EN ŒUVRE

La partie VII de la *Loi sur les langues officielles* impose aux institutions fédérales l'obligation de promouvoir le français et l'anglais aux quatre coins du Canada. Ces dernières doivent aussi aider les communautés de langue officielle à développer leur plein potentiel dans l'ensemble des sphères de la société, c'est-à-dire leur fournir les moyens de s'épanouir plutôt que de simplement exister.

La partie VII prévoit que les institutions fédérales prendront des mesures positives pour atteindre ces objectifs. Pour les guider dans la mise en place de ce type de mesures, le commissaire aux langues officielles avait proposé trois principes dans son rapport annuel de 2006-2007.

Premièrement, les institutions fédérales doivent s'assurer de créer une culture organisationnelle et développer chez leur personnel un réflexe qui favorise la prise en compte des besoins particuliers des communautés de langue officielle lors de l'élaboration de leurs politiques ou programmes.

MARIEITTE CARRIER-FRASER, OTTAWA



L'Office compte parmi les quelques institutions qui ont mis en place des mécanismes de suivi spécifiques pour déterminer si la satisfaction de leurs employés en matière de langue de travail connaît une augmentation ou une diminution.

Du côté du Centre de la sécurité des télécommunications Canada, la championne des langues officielles rend visite aux employés qui suivent des cours de langue pour les encourager à poursuivre leur formation et déterminer la manière dont cette dernière pourrait être améliorée.

SOYEZ LU, SOYEZ ENTENDU

Comme le révèlent les travaux du Commissariat aux langues officielles, divers facteurs tels que le manque de compréhension des dirigeants ou des pratiques de dotation en personnel inadéquates expliquent que les employés des institutions fédérales qui travaillent dans les régions désignées bilingues ont encore de la difficulté à exercer le droit que leur accorde la *Loi sur les langues officielles* de travailler dans la langue officielle de leur choix.

Certaines institutions fédérales ont mis en œuvre des mesures intéressantes pour corriger les problèmes qu'elles affrontent en matière de renforcement de la place du français et de l'anglais en milieu de travail. Il faudra cependant intensifier l'application de ce type de mesures dans l'ensemble des institutions fédérales pour que la situation s'améliore et que la lettre et l'esprit de la *Loi* soient enfin respectés.

RECOMMANDATION

En particulier, la question du choix de la langue de rédaction semble causer le plus de problèmes aux institutions que le Commissariat a évaluées cette année dans le cadre de l'exercice des bulletins de rendement. Pourtant, selon le suivi du Commissariat pour mesurer la réponse des institutions fédérales à la recommandation 7 de son rapport annuel de 2007-2008, les hauts dirigeants fédéraux y ont porté une attention insuffisante lorsqu'ils ont cherché à accroître la place du français et de l'anglais au travail.

Le commissaire aux langues officielles recommande aux administrateurs généraux des institutions fédérales de prendre des mesures spécifiques et durables pour s'assurer que leurs employés sont en mesure d'utiliser la langue de leur choix dans leurs communications écrites.

L'ÉCOLE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA : AU SERVICE DES INSTITUTIONS FÉDÉRALES

L'École de la fonction publique du Canada a établi des ententes avec différentes institutions fédérales, comme Bibliothèque et Archives Canada, Statistique Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Ces ententes prévoient que les enseignants de l'École de la fonction publique du Canada peuvent offrir aux employés une formation linguistique sur mesure en milieu de travail. En aidant les employés des institutions fédérales à atteindre ou à maintenir le niveau de compétences linguistiques de leur poste, les enseignants contribuent à la création et au maintien d'une culture organisationnelle bilingue. En 2009-2010, 80 enseignants de l'École de la fonction publique du Canada se sont rendus en milieu de travail et ont contribué à former plus de 2 500 fonctionnaires dans la région de la capitale nationale.

DES INSTITUTIONS FONT PREUVE DE CRÉATIVITÉ

Pour favoriser l'avancement des langues officielles dans la fonction publique, il faut parfois « donner libre cours à la créativité et à l'innovation¹¹ ». Cette année, certaines institutions se sont montrées créatives et innovatrices pour mettre en place un environnement de travail plus propice à l'utilisation des deux langues officielles.

PRENDRE LE POULS DES EMPLOYÉS

Ainsi, d'après l'information qu'a recueillie le Commissariat, l'établissement et Immigration Canada s'est démarqué en veillant à l'établissement d'un système de jumelage selon lequel les employés francophones et anglophones des bureaux situés au Québec communiquent à certains moments en français et à d'autres en anglais, de manière à consolider le bilinguisme des membres de chaque groupe et à améliorer leur sentiment d'inclusion. Prometteur, ce projet sera repris dans les bureaux du Nouveau-Brunswick de ce ministère en 2010-2011.

Dans le rapport que lui a commandé le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet¹², Monique Colette note pour sa part que Service Canada a conçu un programme intéressant qui permet à des gestionnaires intermédiaires du Québec et de l'Ontario de s'immerger pleinement dans leur langue seconde. Lorsqu'ils ont presque fini leur formation linguistique, ces cadres ont l'occasion d'aller travailler dans leur domaine dans l'autre région. Ce genre d'initiative gagnerait à être repris par d'autres institutions.

Les travaux du Commissariat révèlent que l'Office national du film du Canada est l'une des rares institutions fédérales à s'être attaqué, depuis 2007, à l'amélioration des cinq indicateurs de rendement liés à la langue de travail pris en considération dans le Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux de 2008.

¹¹ Monique Colette, *Groupe de travail sur le milieu de travail et l'effectif*. Recueil d'approches pratiques, Ottawa, 2009, p. 8, version en ligne (www.cspg.gc.ca/pb/pdp/pub/pdfs/vww-cpa-tra.pdf) consultée le 30 septembre 2010.

¹² Monique Colette, *Groupe de travail sur le milieu de travail et l'effectif*. Recueil d'approches pratiques, p. 14.

UNE PLANIFICATION RIGoureuse : À LA PORTÉE DES PETITS ORGANISMES

Le Centre de la sécurité des télécommunications Canada compte parmi les institutions fédérales qui ont pris le plus grand nombre de mesures concrètes pour répondre à la recommandation 7 du commissaire qui figurait dans son rapport annuel de 2007-2008. Le Centre a su montrer qu'une planification rigoureuse en matière de langue de travail est aussi à la portée des organismes de petite taille.

Tout d'abord, le Centre s'est doté d'un plan d'action visant à créer un environnement de travail plus favorable à l'usage du français et de l'anglais dans les régions désignées bilingues. Il s'est aussi assuré que la championne des langues officielles du Centre siège au Comité exécutif.

Dans le cadre d'une planification à long terme, le Centre a aussi amorcé la première phase de ce qu'il a appelé le Programme de formation linguistique à des fins de perfectionnement et de maintien de l'acquis. Cette initiative vise à faire en sorte que le processus d'accès à des cours de langue seconde soit transparent et équitable, et à assurer que, le moment venu, les employés sont fin prêts à occuper des postes désignés bilingues.

Comme le prévoit le Programme, le Centre organise des séances d'information pour aider ses employés à choisir et à utiliser les outils en ligne adaptés à leur niveau de compétence en français ou en anglais langue seconde. En outre, un enseignant de l'École de la fonction publique du Canada anime un club de lecture et des déjeuners-causeries pour aider les employés qui ont atteint le niveau intermédiaire ou avancé en français à améliorer leurs capacités de communication dans cette langue.

D'ici 2011, le Centre prévoit également passer en revue une partie de ses postes bilingues. Grâce à cet examen, le Centre s'assurera que les exigences linguistiques de ces postes sont adéquates et que les personnes les occupant sont en mesure de satisfaire aux obligations que leur confère la Loi sur les langues officielles.

Le Centre entamera d'ici peu le second volet de son Programme de formation linguistique, qui prévoit notamment la mise sur pied d'un service permettant aux employés de répéter devant un enseignant de français les présentations orales destinées à la direction ou à des comités.

DES PRATIQUES ET DES INSTITUTIONS À IMITER

De nombreux problèmes nuisent encore à l'utilisation du français et de l'anglais comme langues de travail dans la fonction publique fédérale. En revanche, plusieurs institutions ont mis en place des mesures prometteuses pour améliorer la situation. Malheureusement, ces mêmes institutions ont parfois de la difficulté à implanter le bilinguisme en milieu de travail à certains égards.

DES RAPPELS QUI RAPPORTEMENT

Les résultats du Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux de 2008 révèlent une nette augmentation de la satisfaction des employés anglophones envers la place de l'anglais dans les bureaux situés au Québec de Citoyenneté et Immigration Canada. En effet, le pourcentage de travailleurs satisfaits de la situation est passé de 59 p. 100 en 2007-2008 à 86 p. 100 en 2008-2009.

Les données du Commissariat recueillies dans le cadre de l'exercice des bulletins de rendement indiquent que Citoyenneté et Immigration Canada a appliqué diverses mesures pour corriger les lacunes relevées dans ses bureaux situés au Québec. Son équipe des langues officielles a effectué une campagne de rappels des droits et des obligations linguistiques auprès des travailleurs des régions désignées bilingues. Ce ministère a aussi nommé un champion des langues officielles chargé de s'occuper exclusivement de la région du Québec, et de faire connaître et comprendre la dualité linguistique au sein de la fonction publique.

UNE MANIFESTATION CLAIRE DE LEADERSHIP

D'autres institutions fédérales ont cherché à améliorer la prise en compte du français et de l'anglais en milieu de travail en sensibilisant les employés et en leur fournissant de l'information sur les langues officielles. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a notamment cherché à améliorer sa conformité à la partie V de la Loi en offrant à ses superviseurs des cours de maintien de leurs acquis linguistiques et en leur rappelant qu'ils ont l'obligation de communiquer avec leurs employés dans la langue de choix de ces derniers.

Le commissaire tient à souligner la démonstration de leadership des Forces canadiennes lors de la désignation linguistique des postes de doyens et du recteur du Collège militaire royal du Canada à Kingston, en Ontario. Les Forces ont en effet décidé que, d'ici la fin de l'automne 2010, tous ces postes seraient évalués afin de déterminer s'ils devraient être désignés bilingues ou non.

Cette décision, conforme aux dispositions de la *Loi sur les langues officielles* et aux directives en matière de langues officielles du Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada, fait suite à une plainte voulant que la désignation linguistique du poste de doyen de la Division des études permanentes du Collège militaire royal du Canada n'ait pas été menée de façon objective.

Lorsqu'un employé ne parvient pas à employer la langue officielle de son choix au travail, c'est souvent parce que son superviseur ne maîtrise pas suffisamment sa langue seconde. Cette situation provient parfois d'une prise en compte inadéquate de l'article 91 de la *Loi sur les langues officielles* relatif à la dotation en personnel, ou d'une mauvaise planification des besoins en formation d'une institution.

Par exemple, à Sécurité publique Canada, trop de postes de gestion sont désignés de façon arbitraire « anglais essentiel » ou bilingues intermédiaires de niveau BBB/BBB. Ce fait restreint les possibilités pour les employés d'utiliser le français au travail. Une enquête récente du Commissariat a révélé que de nombreux postes de niveau PM-06 sont désignés « anglais essentiel » dans la région de la capitale nationale, même si leurs titulaires supervisent directement des employés qui ont le droit d'utiliser le français au travail. Heureusement, le Ministère travaille à corriger cette situation et s'est déjà engagé à ce que, dans les régions désignées bilingues pour la langue de travail, les profils linguistiques de tous les postes EX moins un ayant des responsabilités de supervision soient désignés bilingues au niveau CBC/CBC. Le Ministère a l'intention de mettre en œuvre cet engagement en 2010-2011.

Par ailleurs, la vérification du Commissariat sur le système d'instruction individuelle et d'éducation des Forces canadiennes révèle des lacunes dans la planification des besoins en ressources humaines qui expliquent leurs difficultés à offrir en français et en anglais l'ensemble des cours spécialisés dont les employés auraient besoin.

Ainsi, on mène le processus de prévision des besoins en effectif sans considérer les besoins linguistiques. « Par exemple, on peut prévoir que 250 commis de soutien à la gestion des ressources devront être embauchés au cours des prochaines années⁹ », mais cette estimation ne tiendra pas compte du nombre de commis unilingues et bilingues requis pour combler les besoins linguistiques des diverses unités. Si cette information existait, elle permettrait, entre autres, de mieux estimer la charge future imposée au système de formation spécialisée.

Ce constat a amené le commissaire aux langues officielles à recommander aux Forces canadiennes « d'utiliser les données provenant de l'analyse annuelle des besoins par catégorie professionnelle ainsi que la désignation linguistique des unités de travail pour mieux planifier le nombre de cours à donner et améliorer les horaires des cours en français et en anglais dans les établissements afin de répondre à la préférence linguistique des étudiants¹⁰ ».

UN SUIVI INADÉQUAT

Il est difficile de percevoir un problème et de le résoudre sans faire un suivi adéquat. Pour cette raison, le commissaire est particulièrement inquiet de constater que le gouvernement fédéral n'a donné aucune indication sur son intention d'effectuer un nouveau sondage sur la langue de travail auprès des employés fédéraux.

Les dernières données sur cette question datent de 2008, puisque ce sondage n'a pas été mené cette année. Si un nouveau sondage n'est pas réalisé prochainement, il deviendra difficile de dire si les institutions fédérales se conforment bien ou non à leurs obligations en matière de langue de travail.

9 Commissariat aux langues officielles, *Vérification du système d'instruction individuelle et d'éducation sur le plan des langues officielles des Forces canadiennes*, ministère de la Défense nationale, Ottawa, 2010, p. 9, version en ligne (www.languesofficielles.gc.ca/docs/f/Forces_f.pdf) consultée le 30 septembre 2010

10 Commissariat aux langues officielles, *Vérification du système d'instruction individuelle et d'éducation sur le plan des langues officielles des Forces canadiennes*, p. 32

En examinant ces réponses, on voit que 30 p. 100 d'entre elles n'ont pas pris de mesures concrètes pour instaurer un milieu de travail plus favorable à l'utilisation du français et de l'anglais.

Le commissaire estime en particulier qu'Air Canada n'a pas manifesté la volonté requise pour suivre adéquatement la recommandation 7 et corriger les problèmes de langue de travail importants qui perdurent depuis des années. Il estime qu'il en est de même pour la Gendarmerie royale du Canada qui, en outre, n'a réalisé aucun progrès réel depuis qu'elle a reçu un « D » à la partie sur la langue de travail de son bulletin de rendement de 2007-2008. En fait, elle ne s'est simplement pas attaquée au problème de manière concrète.

Cependant, au début de l'année 2009, la Gendarmerie royale du Canada annonçait son intention de fournir, en français et en anglais, des cours permettant à son personnel de certaines régions d'améliorer quelques-unes de leurs qualifications. Pourtant, puisque l'offre de formation en français demeure faible, un grand nombre d'employés sont forcés de les suivre dans leur langue seconde, ce qui peut évidemment les désavantager sur le plan professionnel.

Par ailleurs, le tableau 2.3 montre bien que la langue de rédaction constitue de loin le problème le plus important qu'affrontent les employés en situation minoritaire de la fonction publique. Or, le suivi du Commissariat sur la recommandation 7 révèle que cette question est celle qui a reçu le moins d'attention des hauts dirigeants.

Ainsi, depuis 2007, moins d'une institution sur quatre (24 p. 100) dit avoir pris des mesures pour faire en sorte que ses employés se sentent à l'aise d'utiliser la langue officielle de leur choix au moment de rédiger un courriel, un rapport ou

UNE MAUVAISE PLANIFICATION

une note de service (tableau 2.4). De plus, un examen sommaire de ces mesures laisse croire que très peu d'entre elles mèneront à une amélioration radicale de la situation à ce chapitre. Pour créer un milieu de travail où le français et l'anglais occupent tous deux la place qui leur revient, la haute direction d'une institution fédérale doit assurer une planification adéquate. La résolution de certains problèmes importants requiert souvent que l'on s'attaque à leur source.

PROPORTION DES INSTITUTIONS FÉDÉRALES QUI ONT PRIS DES MESURES POUR AMÉLIORER LA PLACE DU FRANÇAIS ET DE L'ANGLAIS AU TRAVAIL

Proportion des institutions qui ont pris des mesures (%)

OUTILS

(disponibilité dans la langue officielle de son choix)

40

REDACTION

(possibilité d'utiliser la langue officielle de son choix)

24

SUPERVISION

(possibilité d'utiliser la langue officielle de son choix avec son superviseur)

52

RÉUNIONS

(possibilité d'utiliser la langue officielle de son choix)

40

FORMATION

(disponibilité dans la langue officielle de son choix)

68

LES CAUSES DU PIÉTINEMENT

Encore une fois, la connaissance ou compréhension insuffisante de la *Loi*, le manque de volonté, les problèmes de planification ou d'exécution et les suivis inadéquats peuvent expliquer que la mise en place d'un milieu de travail réellement bilingue au sein des institutions fédérales pose encore problème.

UN MANQUE DE CONNAISSANCES

Pour assurer le respect de la partie V de la *Loi*, qui porte sur la langue de travail, les institutions fédérales doivent veiller à ce que les employés connaissent et comprennent bien leurs droits et leurs obligations dans ce contexte. Elles doivent aussi rappeler fréquemment à leur personnel qu'il est normal que les employés utilisent la langue de leur choix.

Certaines institutions négligent d'appliquer la partie V avec toute la rigueur nécessaire. Par exemple, compte tenu de la difficulté qu'éprouvent les employés de Sécurité publique Canada à rédiger et à communiquer avec leurs supérieurs en français, le commissaire est d'avis que la campagne d'information et de sensibilisation sur la langue de travail que ce ministre entend lancer en 2011 n'arrive pas trop tôt.

Dans un autre ordre d'idées, la vérification du Commissariat portant sur le système d'instruction individuelle et d'éducation des Forces canadiennes a révélé que la Marine et la Force aérienne jugent que, pour des raisons de sécurité et d'efficacité, l'enseignement du pilotage d'un navire ou d'un

aéronef doit se faire en anglais. Par conséquent, elles forment leur personnel francophone en anglais et ne font pas traduire les guides de formation de leurs fournisseurs. Pourtant, « dans les pays où l'anglais n'est pas la langue courante, on enseigne la théorie aux candidats pilotes dans leur langue maternelle, jusqu'à ce qu'il soit nécessaire pour eux d'exécuter des manœuvres et des techniques en temps réel à l'aide d'équipement désigné⁷ ».

UN LEADERSHIP INSUFFISANT

Ainsi, le commissaire aux langues officielles a recommandé aux Forces canadiennes d'offrir aux membres de groupes professionnels de l'aviation et de la marine régis par des conventions internationales, tels les membres d'équipage d'aéronefs ainsi que les officiers des opérations et des communications sur les navires, une instruction de base dans la langue officielle de leur choix, et de fournir aux francophones, durant cette instruction, la phraseologie anglaise pertinente.

En 2007-2008, le rapport annuel du commissaire comportait la recommandation 7, voulant que « les administrateurs généraux de toutes les institutions fédérales prennent des mesures concrètes, d'ici le 31 décembre 2008, en vue de créer un milieu de travail qui permettrait aux employés des régions désignées d'utiliser tant le français que l'anglais⁸ ».

En 2009-2010, le Commissariat a analysé les réponses des 117 institutions fédérales qui ont répondu à la recommandation du commissaire.

7 Commissariat aux langues officielles, *Vérification du système d'instruction individuelle et d'éducation sur le plan des langues officielles des Forces canadiennes*, ministère de la Défense nationale, Ottawa, 2010, p. 17, version en ligne (www.languesofficielles.gc.ca/docs/Forces_f.pdf) consultée le 30 septembre 2010

8 Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2007-2008*, Ottawa, 2008, p. iv, version en ligne (www.languesofficielles.gc.ca/docs/2007_08_f.pdf) consultée le 30 septembre 2010.

En outre, l'information qualitative qu'a recueillie le Commissariat pendant la dernière année suggère que les employés fédéraux devant ou souhaitant perfectionner la maîtrise de leur seconde langue officielle pour des raisons professionnelles éprouvent encore de la difficulté à accéder aux cours dont ils auraient besoin. Plusieurs des fonctionnaires dans cette situation ont pourtant montré leur détermination à se perfectionner en français ou en anglais en suivant des formations linguistiques le soir ou les fins de semaine, qu'ils ont payées eux-mêmes.

En somme, les bulletins de rendement révèlent que beaucoup d'employés en situation minoritaire ne parviennent pas à utiliser la langue officielle de leur choix au travail. Ce constat est inacceptable, puisque la *Loi sur les langues officielles* confère des droits aux fonctionnaires à cet égard.



STÉPHANE ROUSSEAU

Nombre d'institutions où 80 p. 100 ou plus des employés anglophones se disent satisfaits de la situation (dc)	
--	--

OUTILS	(disponibilité dans la langue officielle de son choix)	14 sur 16	5 sur 9
--------	--	-----------	---------

RÉDACTION	(possibilité d'utiliser la langue officielle de son choix)	0 sur 16	2 sur 9
-----------	--	----------	---------

SUPERVISION	(possibilité d'utiliser la langue officielle de son choix avec son superviseur)	3 sur 16	2 sur 9
-------------	---	----------	---------

RÉUNIONS	(possibilité d'utiliser la langue officielle de son choix)	13 sur 16	4 sur 9
----------	--	-----------	---------

FORMATION	(disponibilité dans la langue officielle de son choix)	13 sur 16	2 sur 9
-----------	--	-----------	---------

* Les données présentées dans cette colonne excluent l'Agence canadienne de développement international, qui n'a pas de bureaux au Québec, de même que six autres institutions où les données recueillies ne sont pas significatives sur le plan statistique.

En particulier, de nombreux employés en situation minoritaire déplorent ne pas avoir la possibilité d'employer la langue officielle de leur choix lorsqu'ils rédigent un texte, comme un courriel ou un rapport. Comme le montre le tableau 2.3, aucune des 16 institutions ne compte plus de 80 p. 100 d'employés francophones, en Ontario et au Nouveau-Brunswick, satisfaits de la situation à ce sujet. La place de l'anglais dans les communications écrites ne convient pas non plus aux employés anglophones qui travaillent au Québec puisque leur taux de satisfaction ne dépasse les 80 p. 100 que dans deux institutions sur neuf⁶.

L'ensemble des résultats sur la langue de travail du Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux de 2008 figure à l'annexe C. Ces résultats incluent les données relatives aux 16 institutions qui ont fait l'objet cette année de bulletins de rendement du Commissariat.

Plusieurs institutions devront aussi redoubler d'ardeur pour s'assurer que leurs employés se sentent à l'aise de communiquer avec leur superviseur immédiat dans la langue officielle de leur choix. En effet, la proportion d'employés francophones en situation minoritaire qui s'estiment libres de le faire n'est supérieure à 80 p. 100 que dans 3 institutions sur 16. Pour sa part, le pourcentage d'employés anglophones en situation minoritaire qui disent être du même avis ne dépasse ce taux que dans deux cas sur neuf.

6 Ces données excluent l'Agence canadienne de développement international, qui n'a pas de bureaux au Québec, de même que six autres institutions où les données recueillies ne sont pas significatives sur le plan statistique.

La question de la langue de la formation spécialisée proposée aux employés fédéraux semble aussi préoccupante dans la majorité des institutions situées à Montréal, en Estrie et en Gaspésie. Dans ces régions, le pourcentage d'employés anglophones satisfaits de l'offre actuelle de cours en anglais dépasse les 80 p. 100 dans deux cas seulement, celui de Passeport Canada et celui de la Commission de la fonction publique du Canada. Notons que trois institutions, l'Agence des services frontaliers du Canada, Service correctionnel Canada et Santé Canada, ont de la difficulté à répondre aux attentes que leurs employés anglophones en situation minoritaire ont à cet égard, mais aussi à celles des employés francophones travaillant dans ce même contexte.

On observe par ailleurs un décalage important entre les perceptions des employés francophones et anglophones en situation minoritaire à l'égard de deux autres questions, celle des outils de travail et celle des réunions. En effet, la plupart des institutions examinées semblent sur la bonne voie lorsqu'il s'agit de fournir les logiciels et les autres instruments de travail en français, ou de créer un environnement favorable à l'utilisation du français lors des réunions. Toutefois, comme le montre le tableau 2.3, le nombre d'institutions comptant plus de 80 p. 100 d'employés anglophones satisfaits de la disponibilité des outils en anglais ou de la place accordée à l'anglais dans les réunions est encore trop faible.

RÉSULTATS DU SONDAGE AUPRÈS DES FONCTIONNAIRES FÉDÉRAUX DE 2008⁵ SUR LA LANGUE DE TRAVAIL POUR LES RÉGIONS DÉSIGNÉES BILINGUES : POURCENTAGE D'EMPLOYÉS EN ACCORD AVEC LES ÉNONCÉS

Employés francophones (N.-B., Ont., RCM)	Employés anglophones (Qc) (%)

AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COMMERCE INTERNATIONAL CANADA	74	**
AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL	83	*
AGENCE DES SERVICES FRONTALIERS DU CANADA	65	67
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA	82	**
CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION CANADA	74	86
COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA	87	85
ÉCOLE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA	87	**
INDUSTRIE CANADA	75	64
PASSEPORT CANADA	84	95
PÊCHES ET OCÉANS CANADA	77	**
RESSOURCES NATURELLES CANADA	72	**
SANTÉ CANADA	67	53
SÉCURITÉ PUBLIQUE CANADA	79	**
SERVICE CORRECTIONNEL CANADA	74	58
TRANSPORTS CANADA	75	66
TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA	81	78
Moyenne	76	74

Nota : Le pourcentage représente la proportion de personnes plutôt en accord ou entièrement en accord avec les énoncés présentés. Pour obtenir plus de précisions sur les énoncés, voir le tableau 2.3 et l'annexe C.

* Le taux de satisfaction des employés anglophones n'a pu être mesuré, car l'institution n'a pas de bureaux au Québec.
 ** Les données ont été retirées, étant donné le nombre peu élevé de répondants.

INTERPRÉTATION DES DONNÉES DU SONDAGE AUPRÈS DES FONCTIONNAIRES FÉDÉRAUX DE 2008 SUR LA LANGUE DE TRAVAIL

En interprétant les données nationales sur la langue de travail du Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux de 2008, certains hauts dirigeants pourraient conclure que leur institution respecte adéquatement la partie V de la *Loi sur les langues officielles*, puisque ces données portent sur l'opinion de tous les fonctionnaires. Or, afin d'obtenir un portrait réaliste, il faut prendre en compte de façon distincte l'opinion des employés francophones et celle des employés anglophones des régions désignées bilingues. C'est pourquoi, dans le présent rapport, le Commissariat aux langues officielles a choisi de présenter séparément les données sur la satisfaction de chaque groupe linguistique dans les tableaux.

Cette année, le Commissariat a examiné la situation de la langue de travail dans 16 institutions fédérales qui ont fait l'objet de bulletins de rendement. Dans plusieurs d'entre elles, moins de 80 p. 100 des employés francophones ou anglophones travaillant en situation minoritaire dans une région désignée bilingue se disaient satisfaits de la manière dont ils parviennent à utiliser leur langue de choix au travail (annexe C).

Parmi les 16 institutions, la situation s'avère particulièrement troublante au sein de l'Agence des services frontaliers du Canada et de Santé Canada. Dans ces institutions, selon le Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux de 2008, plus de 30 p. 100 des employés francophones et anglophones en situation minoritaire se disent insatisfaits de la place accordée à leur langue de choix au travail (tableau 2.2).

« Je viens d'un petit village francophone du Nouveau-Brunswick où tout se passait en français et, pour moi, il était primordial que je puisse utiliser ma langue au travail, raconte Jeanne Lantaigne, de Bathurst. C'est parce que je travaillais dans un bureau fédéral où l'ouverture au français était grande que j'ai pu acquérir progressivement la confiance dont j'avais besoin pour apprendre l'anglais et grimper les échelons, continue cette retraitée récente. C'est aussi grâce à cette ouverture que j'ai pu développer mes compétences au maximum et faire valoir mon point de vue du mieux que je le pouvais. En fin de compte, ce sont les clients de mon ministère qui en ont profité! »

Par ailleurs, en fonctionnant dans les deux langues officielles, le gouvernement du Canada est en mesure, conformément aux exigences de la Loi, d'élaborer et d'appliquer des politiques et des programmes qui répondent aux besoins de tous les Canadiens, y compris ceux des communautés de langue officielle.

Par exemple, « dans les domaines de la défense et des relations internationales, peut-on produire des politiques qui tiennent compte du point de vue véritable des Canadiens de langue française, plutôt que de simples clichés, quand on ne sait pas lire le français et qu'on ne le comprend pas? », demande Stéphane Roussel, professeur agrégé au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal et titulaire de la Chaire de recherche du Canada en politiques étrangères et de défense canadiennes.

1 Propos de Jeanne Lantaigne recueillis lors d'un entretien téléphonique le 16 juillet 2010.
2 Propos de Stéphane Roussel recueillis le 16 juillet 2010.

3 L'article 91 prévoit que, lors d'une dotation en personnel, les institutions fédérales doivent poser des exigences en matière de connaissance du français et de l'anglais qui tiennent compte, objectivement, des tâches que le titulaire d'un poste devra réaliser.
4 Statistique Canada a réalisé le sondage auprès des fonctionnaires fédéraux de 2008, qui vise principalement à connaître le point de vue des employés fédéraux sur leur milieu de travail. Il comportait cinq questions sur la langue de travail. Ce sondage n'a pas été mené en 2009.

DES PROBLÈMES SUBSISTENT

En 2009-2010, les travaux du Commissariat aux langues officielles montrent que la vision d'une fonction publique où le français et l'anglais jouissent d'un statut pleinement égal comme langues de travail demeure inachevée.

Certes, comme on le voit dans le tableau 2.1, il y a eu moins de plaintes portant sur la langue de travail ou sur l'article 91³ de la Loi sur les langues officielles que par le passé. Cependant, comme cette diminution peut être attribuable à de nombreux facteurs, elle n'est peut-être pas représentative de la situation réelle des langues officielles dans les institutions fédérales.

Quant aux résultats du Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux de 2008⁴, ils indiquent que trop peu d'employés sont satisfaits de la situation des langues officielles dans leur milieu de travail.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PLAINTES RELATIVES À LA LANGUE DE TRAVAIL ET À L'ARTICLE 91 DE LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES

Année	Plaintes relatives à la langue de travail	Plaintes relatives à l'article 91 de la Loi	Total
2004-2005	115	56	171
2005-2006	111	64	175
2006-2007	108	80	188
2007-2008	112	39	151
2008-2009	107	71	178
2009-2010	71	33	104

LANGUE DE TRAVAIL : SOYEZ LU, SOYEZ ENTENDU

UNE VISION À CONCRÉTISER

La partie V de la *Loi sur les langues officielles* accorde le droit aux employés des institutions fédérales de travailler dans la langue officielle de leur choix dans les régions désignées bilingues aux fins de la langue de travail.

La vision du commissaire aux langues officielles est que les employés seront fiers de travailler dans un milieu où l'on encourage et valorise l'usage du français et de l'anglais. La concrétisation de cette vision fera en sorte que les francophones et les anglophones recevront des services gouvernementaux de qualité dans leur langue.

Le respect du droit des employés fédéraux de travailler dans la langue officielle de leur choix contribuera également à leur bien-être et à leur épanouissement professionnel. Pour les employés provenant de communautés de langue officielle, ce droit prend une importance cruciale.



JEANNE LANTAGNE, NOUVEAU-BRUNSWICK

De plus, l'Administration de l'aéroport a réagi rapidement à une intervention proactive du Commissariat en obtenant du gérant de la librairie de l'aéroport qu'il mette une quantité suffisante de livres et de magazines en français à la disposition du public voyageur francophone et francophile. Cette décision, qui va au-delà de la lettre de la Loi, mais qui en respecte l'esprit, mérite d'être applaudie.

BIEN PLUS QU'UN PICTOGRAMME

Comme l'a constaté le Commissariat, les problèmes de compréhension, de leadership, de planification, d'exécution et de suivi expliquent que trop de Canadiens ont encore de la difficulté à obtenir les services auxquels ils ont droit en vertu de la *Loi sur les langues officielles*.

Les institutions fédérales ne devraient jamais cesser de travailler à la conception et à la mise en œuvre des solutions grâce auxquelles il leur sera possible d'éliminer ces obstacles et d'offrir à tous les Canadiens les services en français et en anglais auxquels ils sont pleinement en droit de s'attendre. Malheureusement, trop d'entre elles attendent encore de devenir la cible d'une plainte ou de recevoir une très mauvaise note dans leur bulletin de rendement avant de se mettre plus ou moins rigoureusement à la tâche.

RECOMMANDATION

Dans cette foulée, étant donné la médiocrité des notes qu'elles ont obtenues sur le plan de l'offre active verbale, les 16 institutions que le Commissariat a évaluées de plus près cette année devraient adopter rapidement des mesures rigoureuses pour améliorer la situation à ce chapitre.

Trop d'institutions fédérales négligent encore de prendre des dispositions pour informer explicitement le public qu'elles offrent des services dans les deux langues officielles. Beaucoup semblent penser que l'affichage d'un pictogramme « français/anglais » représente un substitut valable à l'offre active verbale.

Le commissaire aux langues officielles recommande aux administrateurs généraux des institutions fédérales de prendre toutes les mesures requises pour faire en sorte que les personnes qui entrent en contact avec leurs bureaux ayant des obligations de servir le public dans l'une ou l'autre des langues officielles soient informées, sans équivoque aucune, qu'elles ont le droit de recourir au français ou à l'anglais. Les institutions devraient évaluer en particulier si de nouvelles stratégies d'offre active ne leur permettraient pas de mieux informer les Canadiens de leurs droits linguistiques en matière de service.

Regan Flowers est une jeune anglophone de la Colombie-Britannique qui a appris le français de manière autodidacte et qui a poursuivi son apprentissage en faisant un séjour linguistique de six semaines à Chicoutimi, au Québec, en 2005. Elle travaille à Vancouver pour l'Agence des services frontaliers du Canada.

Avant les Jeux olympiques et paralympiques d'hiver de 2010 à Vancouver, ses supérieurs lui ont demandé de remplir le rôle de représentante aux langues officielles pour l'aéroport international de Vancouver. À ce titre, elle a appuyé la conseillère aux langues officielles de l'Agence dans la planification et la coordination de séances de sensibilisation et de formation pour que le personnel de cet aéroport puisse accueillir et servir en français les visiteurs s'exprimant en français. « Ils m'ont confié cette tâche parce que je crois fermement que le bilinguisme officiel fait partie de notre identité, que je suis enthousiaste et... que mon français est loin d'être parfait », affirme la jeune femme¹¹.

Offertes à de petits groupes de quatre à six employés avec la complicité d'un professeur de l'École de la fonction publique du Canada, « ces séances ont eu un grand succès, note Mme Flowers. Elles ont en effet permis aux agents frontaliers d'acquérir les rudiments du français dont ils avaient besoin, dans un environnement où ils ne se sentaient pas menacés ».

« Lorsqu'un employé ne fait pas l'offre active dans les deux langues, c'est le plus souvent parce qu'il ne se sent pas à l'aise de le faire », poursuit celle que ses collègues appellent maintenant fréquemment par son surnom, « Les Fleurs ». « Si on lui montre qu'il a droit à l'erreur, qu'il ne se couvrira pas de ridicule en disant "Bonjour" ou "Je vais aller chercher un agent bilingue" de manière un peu hésitante, il y a de bonnes chances de produire chez lui des changements positifs et durables. »

RESPECTER L'ESPRIT DE LA LOI

Si certaines administrations aéroportuaires canadiennes semblent attendre des directives plus claires du gouvernement fédéral avant de commencer à appliquer la *Loi sur les langues officielles* de manière moins minimaliste qu'elles ne le font actuellement, d'autres la mettent déjà en œuvre avec une volonté forte.

Par exemple, l'Administration de l'aéroport international Macdonald-Cartier d'Ottawa connaît certes certaines difficultés en matière de langues officielles, mais en matière de sites Web, elle constitue un exemple inspirant pour d'autres administrations du même genre, car l'intégralité de son site est bilingue, tant la section destinée au public voyageur que celle destinée au grand public.

¹¹ Propos de Regan Flowers recueillis lors d'un entretien téléphonique le 9 juillet 2010.

S'INSPIRER DE SON EXPÉRIENCE

Selon le Commissariat, Pêches et Océans Canada fait partie cette année des institutions qui ont réussi à tenir compte des résultats de leurs évaluations de rendement précédentes pour améliorer grandement la prestation de leurs services au public dans les deux langues officielles.

Pour s'assurer que leur personnel connaît bien ses obligations linguistiques, les dirigeants de ce ministère ont conçu une trousse sur l'offre active. Elle présente quelques phrases clés pouvant servir à accueillir le public dans la langue de son choix, contient des explications sur la Loi et renferme des autocollants de promotion sur l'offre active. Le Ministère surveille aussi la prestation de ses services pour que le public les reçoive bel et bien en français et en anglais.

REDOUBLER D'EFFORT

Le Commissariat a constaté que l'Agence des services frontaliers du Canada a de la difficulté à assumer ses obligations linguistiques dans certaines régions, notamment en Ontario. Cela ne signifie pas cependant que le bilan de l'Agence soit négatif à tous points de vue. En fait, comme la plupart des institutions, celle-ci y va parfois de bons coups, parfois de moins bons.

Dans la dernière année, l'Agence a créé les outils et élaboré le matériel de formation dont ses agents avaient besoin pour servir efficacement dans les deux langues officielles les visiteurs canadiens et étrangers pendant les Jeux olympiques de 2010 à Vancouver. L'Agence devrait chercher à étendre l'utilisation de ces ressources à tous ses points de service et à en mesurer l'efficacité, ainsi que songer à en faire profiter les autres institutions.



REGAN FLOWERS, VANCOUVER

VISER PLUS HAUT

Comme on le voit, les institutions fédérales ont parfois de la difficulté à servir le public dans la langue de son choix. Cela dit, certains acteurs gouvernementaux font mieux que d'autres à cet égard.

Par exemple, il arrive que, confrontée à des défis importants sur le plan des langues officielles, une institution fédérale contournne les obstacles plus efficacement qu'une entité comparable aux prises avec des difficultés similaires, parce qu'elle a su établir des pratiques exemplaires grâce à son leadership.

VIA RAIL RÉAGIT RAPIDEMENT À UN MANQUEMENT À LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES

Le Commissariat aux langues officielles a reçu une excellente collaboration de la part des responsables de VIA Rail après que des plaintes ont été déposées au sujet des annonces unilingues anglaises faites lorsqu'un train Toronto-Ottawa a pris feu le 16 août 2009. Non seulement cette institution a rapidement admis avoir manqué à ses obligations linguistiques lors de cet événement, mais elle a aussi conçu un module « langues officielles » qu'elle a intégré à la formation qu'elle offre à son personnel sur les mesures à prendre lors de situations d'urgence et les manœuvres d'évacuation.

continuité de ses services sur le plan linguistique, c'est-à-dire pour faire en sorte que, d'un préposé, d'un bureau, d'une division ou d'un canal de prestation à un autre, le citoyen puisse toujours recevoir l'information ou le service qu'il attend dans la langue de son choix.

DE L'IMPORTANCE D'ASSURER LE SUIVI

Selon les travaux du Commissariat, trop d'institutions fédérales ont de la difficulté à respecter leurs obligations linguistiques en matière de service au public, parce qu'elles négligent de faire le suivi adéquat des plans qu'elles ont conçus ou des ententes qu'elles ont signées ou, encore, parce qu'elles omettent de surveiller les répercussions de leurs actions.

Ainsi, les sites Web de plusieurs organismes canadiens dédiés à l'avancement des sports d'hiver et au développement d'athlètes de haut niveau contiennent moins de contenu en français qu'en anglais, et le contenu en français est fréquemment de moins bonne qualité que la version anglaise. Bien que ces organismes ne soient pas assujettis à la Loi et que les ressources dont ils disposent pour fonctionner dans les deux langues officielles soient souvent limitées, ils ont des obligations linguistiques puisque le Programme de soutien au sport de Sport Canada leur offre un appui financier. Sport Canada ne s'est pas assuré que ces organismes s'acquittent de leurs obligations et fournissent de l'information de qualité égale en français et en anglais dans leur site Web.

Cette situation est intolérable, mais ce qui la complique encore, c'est que le Commissariat ne peut procéder à des enquêtes directement auprès de Jazz. En effet, contrairement à Air Canada, Jazz n'est pas assujétié directement à l'application de la *Loi sur les langues officielles*. Ainsi, lorsque Jazz offre des services au nom d'Air Canada, le commissaire peut formuler des recommandations à l'égard d'Air Canada s'il y a manquement aux dispositions de la *Loi*, mais Air Canada demeure responsable de s'assurer que les mesures correctives sont prises par Jazz. Enfin, dans l'éventualité d'un recours devant les tribunaux par les plaignants ou le commissaire, seule Air Canada peut être visée, à titre d'institution fédérale responsable, pour contraindre Jazz à fournir des services au public dans les deux langues officielles. Une telle situation n'est guère pratique ni prometteuse pour atteindre des résultats concrets en ce qui concerne les droits linguistiques du public voyageur.

RECOMMANDATION

Le commissaire aux langues officielles recommande au ministre des Transports de déposer sans tarder un nouveau projet de loi visant à protéger et maintenir les droits linguistiques du public voyageur et du personnel d'Air Canada, et à assujettir Jazz directement à l'application de la *Loi sur les langues officielles*.

IL FAUT SAVOIR ÊTRE À LA HAUTEUR

En matière de langues officielles, comme dans d'autres domaines, il ne suffit pas de concevoir des plans méticuleux ou d'avoir la volonté de les appliquer pour que se concrétisent les résultats escomptés. Encore faut-il, au quotidien, en assurer l'exécution sans faille. Mais les défis à relever sur ce plan sont parfois considérables.

Par exemple, Service Canada, qui sert plus de 800 000 clients par mois à ses points de service, qui répond à plus d'un million d'appels par semaine et qui reçoit 55 millions de visites par année sur son site Web, a fait de grands efforts depuis septembre 2008 pour appliquer sa *Directive sur l'offre active de services dans les deux langues officielles* dans les centres *Service Canada* et les sites de service mobile. Cette organisation s'efforce aussi d'aller parfois bien au-delà des obligations minimales prévues dans le *Règlement sur les langues officielles* – *communications avec le public* et *prestation des services* et de respecter l'esprit et l'objet de la *Loi sur les langues officielles*.

Toutefois, le Commissariat continue de recevoir les plaintes de citoyens insatisfaits de la qualité des services en français ou en anglais qu'ils ont reçus de Service Canada. Cette institution devra notamment assurer une meilleure coordination des acteurs qui doivent intervenir dans un dossier pour assurer la

Le Commissariat a cependant remarqué qu'il existe chez Parcs Canada une tendance inquiétante. Depuis la restructuration majeure de la direction générale responsable de l'expérience des visiteurs, les exigences linguistiques relatives à un poste sont fixées à un niveau qui ne correspond pas à la complexité des tâches que le titulaire de ce poste aura à réaliser en français et en anglais. De plus, il est regrettable que cette institution, comme d'autres, n'envisage pas de rembourser les frais de transfert d'employés de première ligne recrutés à l'extérieur de la région.

L'ARTICLE 91 DE LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES

L'article 91 se lit ainsi : « [I]les parties IV et V n'ont pour effet d'autoriser la prise en compte des exigences relatives aux langues officielles, lors d'une dotation en personnel, que si elle s'impose objectivement pour l'exercice des fonctions en cause ». Cela signifie concrètement que les institutions fédérales doivent déterminer de manière objective si le poste doit être désigné unilingue ou bilingue et établir le niveau de français et d'anglais que devrait posséder le titulaire du poste pour effectuer ses tâches.

Soulinons en outre que, selon les travaux du Commissariat, plusieurs institutions fédérales n'offrent pas à l'ensemble de leur personnel la formation linguistique en langue seconde dont il a besoin pour transmettre efficacement, dans la langue officielle de choix des Canadiens, les renseignements sur les programmes du gouvernement fédéral. Ce problème est sérieux, puisque les services qu'offrent les institutions fédérales doivent être en tout temps de qualité égale en français comme en anglais.

D'autres problèmes de planification peuvent expliquer les difficultés d'une institution à mobiliser suffisamment de personnel bilingue pour satisfaire à ses obligations. Par exemple, Jazz, une société aérienne qui offre des services pour le compte d'Air Canada, s'efforce d'avoir un agent de bord bilingue sur chacun de ses vols désignés bilingues. Malheureusement, la politique de Jazz veut que, lorsqu'un agent de bord bilingue s'absente, il soit remplacé par le prochain employé disponible, que celui-ci soit bilingue ou non. En effet, contrairement à la convention collective qu'a négociée Air Canada avec son personnel, l'entente signée entre Jazz et le sien ne tient pas compte de la question des langues officielles. Cela pourrait être un facteur expliquant qu'année après année, Jazz a beaucoup de difficulté à offrir des services bilingues aux passagers voyageant au Canada.

représentants du commissaire ont été accueillis en anglais
seulement au moment où ils se sont présentés à la ligne
d'inspection primaire de ce poste. Lorsqu'ils ont demandé à
être servis en français, on les a intimidés de se présenter à
l'immeuble principal, alors que les anglophones passaient la
frontière rapidement et sans heurt.

Finalement, on peut noter que les difficultés qu'a encore
connues cette année la Gendarmerie royale du Canada en ce
qui a trait au respect de la Loi tiennent en partie au fait que
certains des dirigeants de cette institution n'ont pas exercé le
leadership dont ils auraient dû faire preuve. Entre autres, les
responsables du détachement de Surrey, en Colombie-
Britannique, tardent encore à assurer la traduction française de
certaines des sections unilingues anglaises de son site Web.

LE MANQUE DE PLANIFICATION : LA CAUSE FRÉQUENTE DE

PROBLÈMES MAJEURS

Dans de très nombreux cas, les problèmes que rencontrent les
institutions lors de la mise en œuvre de la *Loi sur les langues
officielles* relativement au service au public ont essentiellement
pour cause une planification ou préparation déficiente.

Par exemple, le Commissariat note que l'Agence des services
frontaliers du Canada connaît des ratés dans le Sud de
l'Ontario depuis des années en partie parce qu'elle n'a pas
élaboré de plan d'action formel pour améliorer la qualité de ses
services en français dans cette région. En particulier, l'Agence
n'a pas mis en place de mécanismes de contrôle ou de suivi qui
lui permettraient d'évaluer la performance de chaque poste
frontalier sur le plan des langues officielles.

Par ailleurs, on note que les institutions qui disent avoir de la
difficulté à recruter des employés bilingues ou à assurer que
certains d'entre eux sont disponibles en nombre suffisant à un
point de service quelconque, n'ont pas toujours pris en amont
toutes les mesures requises pour que cela soit possible.

Ainsi, les enquêtes du Commissariat ont révélé que, dans trop
d'institutions fédérales, les profils linguistiques des postes
désignés bilingues ne sont pas définis de manière à
correspondre aux tâches réelles que devront exécuter les
titulaires de ces postes, comme l'exige pourtant l'article 91 de
la Loi. La révision à la baisse des profils linguistiques des postes
au sein d'une institution favorise certes la résolution temporaire
de ses problèmes de recrutement, mais elle a souvent des
effets regrettables sur sa capacité à servir les Canadiens dans la
langue de leur choix.

Par exemple, le Commissariat a remarqué que, dans les points
de service bilingues de Service Canada, il arrive souvent qu'on
ne prévienne pas à quel point il serait important pour le personnel
de deuxième ligne, notamment les chefs d'équipe, d'être
bilingue.

De même, le nombre de personnes qui se sont plaintes au
Commissariat d'être incapables d'être servies en français ou en
anglais dans les points de service de Parcs Canada a augmenté
cette année. Pour les dirigeants de cette agence, cette situation
découle en grande partie de la difficulté d'attirer des personnes
bilingues dans des sites souvent éloignés des grands centres.

Le Commissariat a aussi reçu des plaintes qui illustrent qu'il est parfois difficile pour les voyageurs qui reviennent au pays par la voie terrestre d'être servis dans leur langue de choix par l'Agence des services frontaliers du Canada. Par exemple, une francophone s'est fait saisir son véhicule et le cheval qu'elle importait des États-Unis au poste frontalier de Lansdowne, en Ontario – qui fait l'objet de plaintes fréquentes – à cause d'un malentendu linguistique qui aurait pu être évité si elle avait été servie, comme elle y avait droit, par un agent des services frontaliers capable de s'exprimer en français, plutôt que par un agent unilingue anglophone.

« Je ne savais pas que je pouvais exiger d'être servi en français à un point frontalier ontarien et aucun des cinq ou six agents que j'avais devant moi dans l'immeuble principal ne me l'a fait comprendre en me disant "Bonjour", ou ne m'a informée que j'avais bel et bien ce droit », déplore Pascale Houle, une Québécoise qui fait l'élevage de chevaux. « Il est déjà intimidant de passer aux douanes, continue cette plaignante, mais quand on doit démêler un imbroglio dans sa langue seconde alors que l'on fait face à une douanière unilingue qui néglige de demander l'aide d'un collègue bilingue, ça devient franchement effrayant¹⁰. »

Le Commissariat a effectué des observations en mars 2010 pour déterminer si la nomination, six mois plus tôt, de deux champions des langues officielles au poste de Lansdowne a entraîné une amélioration de sa performance sur le plan des langues officielles. Rien n'indique que ce soit le cas. Ainsi, les

10 Propos de Pascale Houle recueillis lors d'un entretien téléphonique le 17 juillet 2010



PASCALE HOULE, LAMALLO

des régions du Canada. Lorsque le commissaire aux langues officielles a demandé des explications, les représentants de la Commission se sont dits convaincus que les campagnes de marketing ne constituent pas des communications à proprement parler. Ils ont aussi soutenu qu'en raison de son public cible, la Commission se distingue des autres sociétés d'État et peut, par conséquent, vanter les attraits touristiques du pays dans la langue qu'elle choisit. La Commission s'est donc contentée de diffuser ses publicités en français au Québec et en anglais à l'extérieur du Québec.

Pourtant, à plus d'une reprise dans le passé, le Commissariat avait fait valoir à la Commission que les campagnes de marketing des institutions fédérales représentent bel et bien une forme de communication avec le grand public que vise la *Loi sur les langues officielles*. Dès qu'une institution fédérale communique avec le grand public, elle doit le faire en tenant compte de la partie IV de la Loi.

QUAND LA VOLONTÉ N'Y EST PAS

Il arrive aussi parfois que les institutions fédérales, leurs employés et leurs partenaires connaissent leurs obligations, mais négligent de les appliquer avec toute la rigueur souhaitable. Postes Canada fait appel à des tiers pour l'exploitation de franchises postales dans bon nombre de localités et de villes du pays. Malheureusement, certains de ces tiers, souvent malgré de nombreux rappels, ne respectent pas les exigences liées à l'offre active et à la prestation de services dans les deux langues officielles.

Ce problème semble viser particulièrement les clients qui proviennent de communautés de langue officielle. Cette année, le commissaire est intervenu pour que Postes Canada incite le concessionnaire responsable d'une franchise postale de St. Boniface, au Manitoba, à enfin se conformer à ses obligations linguistiques. De même, cette année encore, Air Canada a manqué de leadership au chapitre des langues officielles. En effet, comme le montre les plaintes déposées auprès du Commissariat, les personnes qui ont utilisé les services d'Air Canada dans les grands aéroports du pays, particulièrement à l'aéroport international Pearson de Toronto et à l'aéroport international d'Halifax, n'ont pas eu accès à une prestation de services bilingues.

Ainsi, beaucoup de voyageurs se plaignent que les annonces d'embarquement d'Air Canada sont faites dans une seule langue officielle, alors que les installations sont munies de systèmes permettant de faire ces annonces automatiquement en français et en anglais. En outre, le personnel d'Air Canada fait souvent les annonces d'embarquement de dernière minute en anglais seulement, sans égard à la langue de préférence des passagers. De surcroît, les voyageurs qui doivent imprimer eux-mêmes leur carte d'embarquement ou enregistrer leurs bagages ont parfois beaucoup de difficulté à recevoir de l'équipe des services au sol d'Air Canada le service en français auquel ils ont droit.

En résumé, l'exercice des bulletins de rendement montre que, cette année encore, trop d'institutions fédérales ont de la difficulté à faire l'offre active et à offrir des services en français et en anglais aux Canadiens.

Cela signifie concrètement que, parmi l'ensemble des personnes qui, chaque année, entrent en contact avec une institution fédérale, des milliers de personnes se voient toujours privées des droits que leur confère la *Loi sur les langues officielles*.

LES INSTITUTIONS FÉDÉRALES MANQUENT À L'APPEL

Comment expliquer que l'offre active demeure une pratique peu courante dans les institutions fédérales et que les Canadiens ont encore, trop souvent, de la difficulté à accéder aux services fédéraux dans la langue de leur choix? Il y a de nombreuses raisons possibles.

LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES : PARFOIS MAL CONNUE, SOUVENT MAL COMPRISE

Dans certains cas, les employés des institutions fédérales semblent manquer d'information sur les obligations que leur confère la partie IV de la *Loi* en matière de service au public.

Les entrevues qu'a réalisées le Commissariat dans le cadre de la vérification⁹ menée sur la gestion du programme des langues officielles à l'Administration de l'aéroport international d'Hallifax ont montré que certains de ses fournisseurs de services sous contrat, de même que leurs employés, ne connaissent pas suffisamment leurs obligations linguistiques en matière de service au public.

Dans le cas de l'Agence du revenu du Canada, des professionnels qui représentaient des contribuables ont déposé des plaintes auprès du Commissariat parce qu'ils déplorait que l'Agence communique avec eux et leur transmette des renseignements dans la langue de choix des contribuables plutôt que dans la leur.

Bien que ce problème ait été résolu par l'Agence, le commissaire tient à réitérer que les professionnels qui représentent les Canadiens ont des droits et que, lorsque leur langue de préférence n'est pas connue, les institutions fédérales devraient communiquer avec eux dans les deux langues officielles.

Un problème de compréhension des exigences fixées par la *Loi* semble aussi expliquer qu'en 2009, lors d'une campagne publicitaire majeure, la Commission canadienne du tourisme a choisi de ne pas utiliser le français et l'anglais dans l'ensemble

⁹ Commissariat aux langues officielles, *Vérification de la gestion du programme des langues officielles à l'Administration de l'aéroport international d'Hallifax*, Ottawa, 2010, version en ligne (www.languesofficielles.gc.ca/html/audit_verification_012010_f.php) consultée le 10 août 2010.

RÉSULTATS DES OBSERVATIONS EFFECTUÉES EN 2009-2010 SUR LE SERVICE AU PUBLIC PAR COURRIEL⁸

Service par		Délai raisonnable de	
courriel (%)		réponse par courriel (%)	
100	94		
AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL	100	41	
AGENCE DES SERVICES FRONTALIERS DU CANADA	75	53	
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA	88	30	
CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION CANADA	91	63	
COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA	75	41	
ÉCOLE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA	***	***	
INDUSTRIE CANADA	80	20	
PASSEPORT CANADA	*	*	
PÊCHES ET OCÉANS CANADA	75	38	
RESSOURCES NATURELLES CANADA	100	88	
SANTÉ CANADA	89	95	
SÉCURITÉ PUBLIQUE CANADA	78	37	
SERVICE CORRECTIONNEL CANADA	**	**	
TRANSPORTS CANADA	***	***	
TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA	***	***	
Moyenne	85	55	

Nota : Pour plus de précisions sur la manière dont les institutions ont été évaluées, consultez le guide de notation dans le site Web du Commissariat, à www.languesofficielles.gc.ca.

* Le Commissariat aux langues officielles n'a pas été en mesure d'effectuer des observations anonymes par courriel.

** Le Commissariat aux langues officielles n'a pas été en mesure d'effectuer des observations par courriel pour cette institution, car cette institution ne communique pas par courriel avec le public.

*** Étant donné le faible nombre de réponses obtenu lors des observations par courriel menées par le Commissariat aux langues officielles, les résultats de ces observations ne sont pas disponibles.

8 La méthodologie est disponible sur demande.

RÉSULTATS DES OBSERVATIONS EFFECTUÉES
EN 2009-2010 SUR LE SERVICE AU PUBLIC⁵

La situation est similaire au téléphone, puisque seulement 10 institutions sur 16 ont été capables de servir les membres des communautés de langue officielle dans la langue de leur choix dans au moins 80 p. 100 des cas. Fait à noter,

Citoyenneté et Immigration Canada a obtenu des résultats nettement inférieurs à ceux des 15 autres institutions fédérales à cet égard. Le Ministère a répondu à moins d'un appel sur trois dans la langue officielle de choix des anglophones du Québec et des francophones des autres provinces (tableau 1.3).

Service au téléphone (%)	Service en personne (%)	Moyenne
80	92	AFAIRES ÉTRANGÈRES ET COMMERCE INTERNATIONAL CANADA
100	90	AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL
81	89	AGENCE DES SERVICES FRONTALIERS DU CANADA
100	100	BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA
29	86	CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION CANADA
82	97	COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA
54	70	ÉCOLE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA
74	73	INDUSTRIE CANADA
100	96	PASSEPORT CANADA
78	86	PÊCHES ET OcéANS CANADA
82	76	RESSOURCES NATURELLES CANADA
91	74	SANTÉ CANADA
84	75	SÉCURITÉ PUBLIQUE CANADA
53	72	SERVICE CORRECTIONNEL CANADA
77	88	TRANSPORTS CANADA
100	80	TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA
75	82	

Nota : Pour plus de précisions sur la manière dont les institutions ont été évaluées, consultez le guide de notation dans le site Web du Commissariat, à www.languesofficielles.gc.ca

6 La méthodologie est disponible sur demande.

7 Ce total est inférieur à 16, parce que des données statistiquement fiables n'ont pas pu être recueillies dans cinq des institutions examinées cette année.

Offre active visuelle (%)	Offre active en personne (%)	Offre active au téléphone (%)
------------------------------	---------------------------------	----------------------------------

97	56	69
95	62	81
98	46	80
100	56	100
100	56	100
98	52	86
91	40	57
87	40	81
98	48	100
96	61	88
79	35	71
86	30	89
84	48	74
86	32	70
98	47	68
96	50	71
93	45	79
Moyenne		

Nota : Pour plus de précisions sur la manière dont les institutions ont été évaluées, consultez le guide de notation dans le site Web du Commissariat, à www.languesofficielles.gc.ca.

De plus, tant les anglophones du Québec que les francophones des autres provinces sont aux prises avec le fait inacceptable que le service gouvernemental n'est pas toujours fourni dans la langue de leur choix.

Ainsi, seulement 10 des 16 institutions ont utilisé, dans 80 p. 100 ou plus des cas, la langue de préférence des membres des communautés de langue officielle qui se sont présentées à l'un de leurs bureaux (tableau 1.3).

5 La méthodologie est disponible sur demande.

DES LACUNES À COMBLER

En 2009-2010, le Commissariat aux langues officielles a recueilli des données montrant que le respect des obligations liées aux communications avec le public et à la prestation de services dans les deux langues officielles pose toujours autant problème.

D'abord, comme le montre le tableau 1.1, le nombre de plaintes recevables déposées cette année en ce qui a trait au service au public dans la langue de son choix est demeuré sensiblement le même que les années précédentes. En fait, après avoir fléchi en 2008-2009, le nombre de plaintes s'établit cette année au même niveau qu'en 2005-2006.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PLAINTES RECEVABLES
EN MATIÈRE DE SERVICE AU PUBLIC

Année	Nombre de plaintes
2004-2005	587
2005-2006	456
2006-2007	425
2007-2008	432
2008-2009	382
2009-2010	451

Par ailleurs, le Commissariat a examiné 16 institutions fédérales dans le cadre de l'exercice des bulletins de rendement en 2009-2010. Les observations réalisées montrent que trop d'entre elles ont encore de la difficulté à faire l'offre active dans les deux langues officielles dans les régions où la demande le justifie.

QU'EST-CE QU'UNE PLAINTE « RECEVABLE » ?

Le Commissariat aux langues officielles juge qu'une plainte est « recevable » lorsqu'elle satisfait à trois critères :

- elle porte sur une obligation énoncée dans la Loi sur les langues officielles;
- elle concerne une institution assujettie à la Loi;
- elle se rapporte à un incident précis.

Quand une plainte est jugée recevable, elle fait l'objet d'une enquête.

En effet, l'offre active au téléphone est une pratique qui n'est pas respectée rigoureusement, puisque seulement 3 des 16 institutions fédérales, soit Bibliothèque et Archives Canada, Citoyenneté et Immigration Canada et Passeport Canada, ont obtenu une note de 100 p. 100 à ce chapitre (tableau 1.2). La situation est encore pire en ce qui concerne l'offre active verbale en personne. Ainsi, les observations du Commissariat montrent que seulement 2 des 16 institutions, soit l'Agence canadienne de développement international et Pêches et Océans Canada, ont accueilli le public en français et en anglais plus de 60 p. 100 du temps (tableau 1.2).

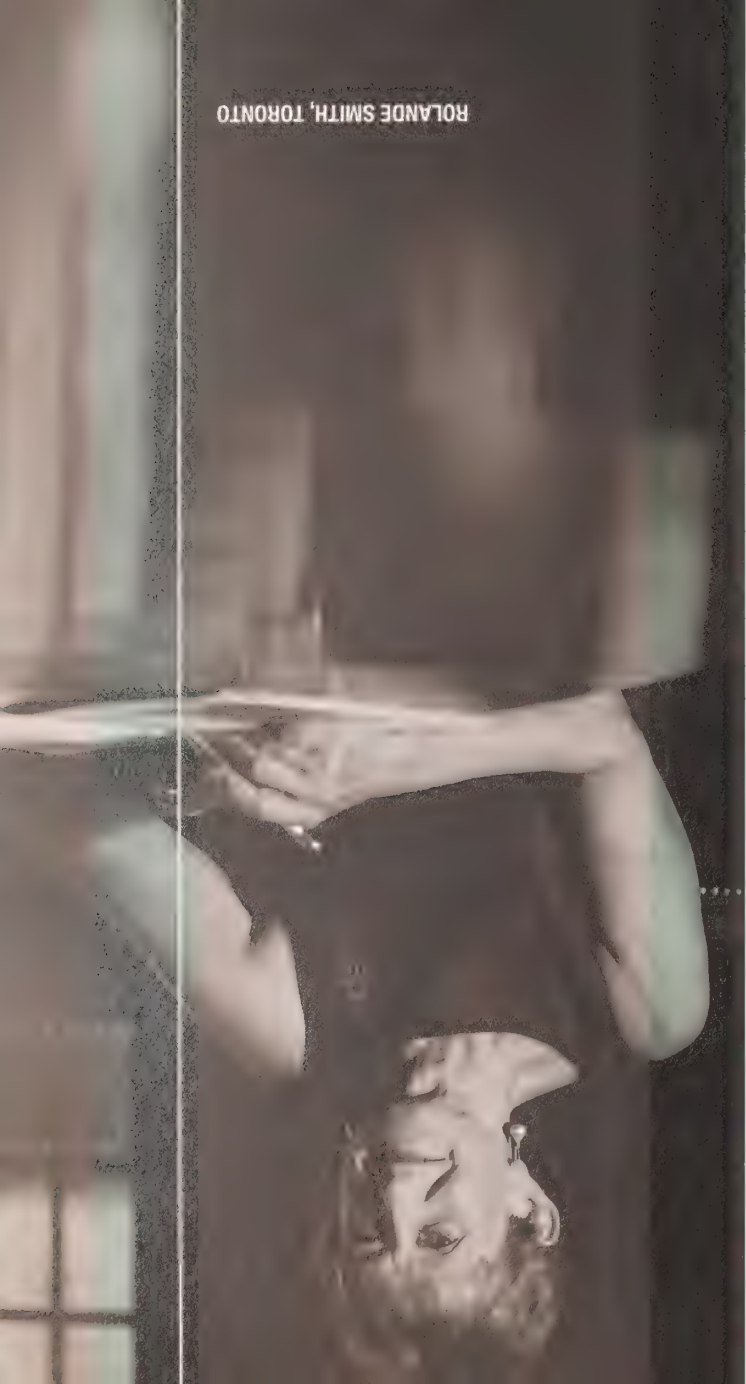
Committee for Anglophone Social Action à New Carlisle, au Québec. « Cet accueil simple est d'une importance fondamentale, surtout lorsque l'on vit dans une communauté minoritaire². » [traduction]

Evidemment, l'offre active représente seulement la pointe de l'iceberg du service au public. Encore faut-il qu'après avoir été accueilli en français et en anglais, le citoyen obtienne l'information ou le service dans la langue officielle de son choix, et ce, dans les meilleurs délais.

« Les organismes francophones à but non lucratif veulent recevoir des services en français des institutions fédérales et, à titre de personnes morales, ils ont pleinement le droit de les obtenir », avance Rolande Smith, présidente de la Société d'histoire de Toronto. « Mais ces services doivent aussi être fournis avec célérité. Il n'est pas normal qu'une demande en français soit traitée avec retard par un ministère parce que personne ne comprenait le français dans le bureau où elle a été reçue³. »

Enfin, il ne suffit pas non plus que les services fédéraux soient offerts dans les deux langues officielles. Les institutions pourraient être tenues d'adapter leurs services aux besoins particuliers des communautés de langue officielle de manière à ce que, en bout de piste, leurs services soient de qualité égale en français et en anglais⁴.

- 2 Propos de Cathy Brown recueillis lors d'un entretien téléphonique le 14 juillet 2010.
3 Propos de Rolande Smith recueillis lors d'un entretien téléphonique le 15 juillet 2010.
4 Voir DesRochers c. Canada (Industrie), 2009 CSC 8.



LES ATTENTES DES CANADIENS

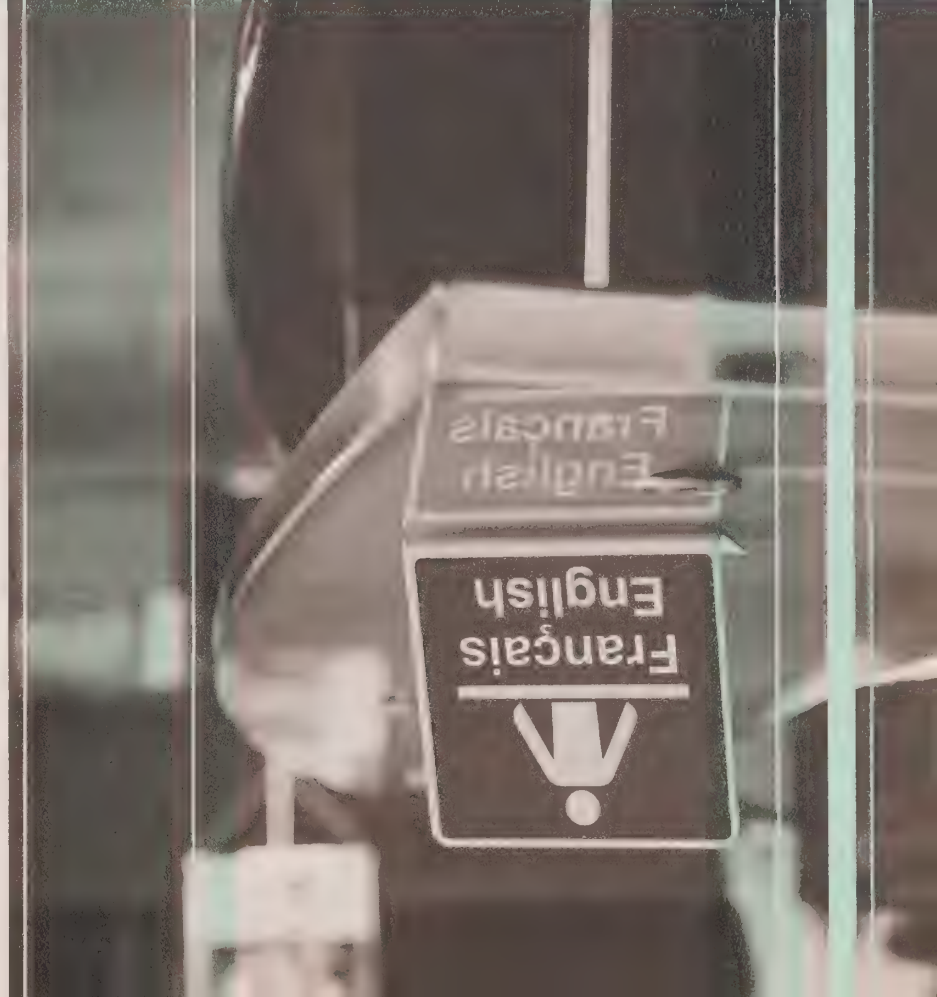
En vertu de la *Loi sur les langues officielles* et selon un jugement récent de la Cour suprême¹, les institutions fédérales doivent s'assurer que le public est à l'aise de communiquer avec les employés dans la langue officielle de son choix et qu'il reçoit des services de qualité égale en français et en anglais.

Cela implique, entre autres, que le personnel des bureaux gouvernementaux qui ont des obligations en matière de prestation de services et de communications bilingues doit en tout temps signifier au public que ce dernier peut obtenir l'information ou le service qu'il recherche dans la langue officielle de son choix. Ce signal se donne visuellement, notamment à l'aide d'un pictogramme, et verbalement, grâce à un message d'accueil bilingue comme « Bonjour, hello ». Il est important que tous les employés de première ligne fassent l'offre active de leurs services en français et en anglais.

« Lorsque je franchis la porte de Développement économique Canada pour les régions du Québec ou celle de Pêches et Océans Canada à Gaspé, et que je me fais accueillir par "Bonjour, hello", je me sens respectée et libre d'utiliser la langue officielle de mon choix », affirme Cathy Brown, directrice générale du

¹ Voir *DesRochers c. Canada (Industrie)*, 2009 CSC 8.

SERVICE AU PUBLIC : BIEN PLUS QU'UN PICTOGRAMME



approche ne porte pas ses fruits, il mène une enquête formelle et se prononce sur le bien-fondé de la plainte. Si elle est jugée fondée, le commissaire émet des recommandations, au besoin, à l'intention de l'institution fédérale afin qu'elle prenne des mesures pour corriger la situation.

Si l'institution fédérale visée par une plainte ne donne pas suite aux recommandations du commissaire, la Loi offre au plaignant et au commissaire la possibilité de recourir aux tribunaux. Lorsque ces derniers concluent au non-respect de la Loi, ils peuvent ordonner à l'institution de prendre des mesures correctives. En 2010, le commissaire a décidé de recourir à cette stratégie dans le cas de CBC/Radio-Canada qui a pris une décision aux conséquences négatives sur le développement et l'épanouissement de la communauté francophone du Sud-Ouest de l'Ontario.

De plus, quand une institution semble aux prises avec des problèmes systémiques, le commissaire peut décider, entre autres, de mener une vérification à l'issue de laquelle il proposera des recommandations. En 2007, le Commissariat a effectué une vérification sur la manière dont le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) mettait en œuvre l'article 41 de la partie VII de la Loi. Comme l'indique le chapitre 3, cette vérification a eu une incidence considérable, et le CRTC constitue désormais un exemple à suivre en ce qui a trait à la manière dont il fait la promotion du français et de l'anglais.

Il est malheureux que le commissaire doive parfois intervenir avec fermeté pour corriger un manquement à la Loi. Pour les Canadiens et plus particulièrement pour les membres des communautés de langue officielle, il serait nettement préférable que les institutions fédérales collaborent spontanément avec lui et d'autres intervenants compétents, comme les comités parlementaires des langues officielles, à la concrétisation de la vision d'un Canada où la dualité linguistique constitue une valeur centrale.

La réalisation de cette vision nécessite des efforts soutenus et une amélioration constante de la part de tous afin de se rapprocher davantage du respect de la lettre et de l'esprit de la *Loi sur les langues officielles*.

Comme on le voit dans chacun des trois chapitres du présent volume, les institutions fédérales ont encore beaucoup de difficulté à prendre en compte de façon exemplaire chacun des cinq éléments clés. Certaines adoptent de bonnes mesures pour s'assurer que leurs employés comprennent ce qu'ils ont à faire, mais négligent de bien planifier leurs activités sur le plan des langues officielles. D'autres exécutent adéquatément leurs politiques, mais ne mesurent pas avec assez de soin les répercussions de celles-ci. Parfois, des écarts apparaissent au sein même d'une organisation; ainsi, il arrive qu'un bureau ou une division applique la *Loi* avec une forte volonté, tandis qu'un autre la respecte sans conviction.

Résultat, comme le montrent les travaux du Commissariat, trop de Canadiens ont encore de la difficulté à obtenir des services fédéraux en français ou en anglais; trop d'employés fédéraux ne parviennent pas à travailler dans la langue officielle de leur choix; et, trop souvent, les communautés de langue officielle ne jouissent pas du soutien dont elles auraient besoin pour s'épanouir.

Le commissaire croit fermement que les institutions fédérales appliqueront mieux la *Loi sur les langues officielles* si elles s'assurent de porter une attention simultanée aux cinq éléments clés de la mise en œuvre de la *Loi*. Des exemples de bonnes pratiques sont présentés dans chaque chapitre de ce volume et illustrent que la mise en œuvre de la *Loi* demeure en fait à la portée de tous les acteurs fédéraux. Autrement dit, qu'importe leur taille, la fréquence de leurs interactions avec le public ou le fait qu'elles fournissent souvent ou rarement des services par l'entremise de tiers, toutes les institutions devraient être capables d'améliorer leur rendement.

LE RÔLE DU COMMISSAIRE : PRÉVENIR LORSQUE C'EST POSSIBLE, RÉAGIR LORSQUE C'EST NÉCESSAIRE

À titre d'ombudsman, le commissaire aux langues officielles est chargé de s'assurer que les institutions fédérales respectent les droits linguistiques du public et ceux de leurs employés. Cela l'amène idéalement à agir de manière préventive, pour aider une institution fédérale et ses partenaires à mieux tenir compte des éléments clés du cercle vertueux de la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles* et à éliminer tout problème à sa source.

Par exemple, les interventions que le commissaire et les membres des comités parlementaires des langues officielles ont réalisées avant les Jeux olympiques auprès de représentants du Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver de 2010 à Vancouver, de Patrimoine canadien et des autres institutions qui ont offert des services aux visiteurs et aux athlètes, ont contribué à faire en sorte que cet événement de grande envergure reflète bien, dans son ensemble, la dualité linguistique du Canada.

Cependant, il est regrettable que le commissaire doive intervenir encore souvent en réaction à un problème qui surgit, malgré ses mesures proactives de plus en plus fréquentes.

Ainsi, lorsque le Commissariat reçoit une plainte, il mène avec l'accord du plaignant et de l'institution concernée une enquête axée sur un processus de résolution facile de la plainte pour amener l'institution fédérale à régler la situation. Quand cette

SAVOIR

Que tous leurs employés et dirigeants connaissent et comprennent bien les obligations que leur impose la Loi (par exemple, les employés qui doivent accueillir chaque visiteur en français et en anglais doivent savoir qu'ils en ont le devoir et, aussi, doivent bien saisir toute l'importance de cette pratique pour les membres des communautés de langue officielle).

VOULOIR

Que l'ensemble de leur personnel affiche une forte volonté d'appliquer la Loi et de joindre le geste à la parole, de façon à contrer les effets néfastes de facteurs comme l'incompréhension, la lecture minimaliste de la Loi ou l'absence d'incitatifs;

PLANIFIER

Que leurs interventions en matière de langues officielles soient bien planifiées (puisque le succès est rarement le fruit du hasard);

AGIR

Que l'exécution de leurs plans soit faite de façon rigoureuse et minutieuse, et supervisée de près par les hauts dirigeants, puisque même les choses simples s'avèrent souvent, en pratique, plus compliquées qu'on le prévoyait;

VÉRIFIER

Qu'un suivi serré soit fait des résultats, afin que, notamment, les correctifs qui s'imposent puissent être apportés en temps opportun (par exemple, il ne sert à rien qu'une entente comprenne une clause qui protège les droits linguistiques si personne ne veille à ce qu'elle soit observée correctement).

LE CERCLE VERTUEUX DE LA MISE EN ŒUVRE
DE LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES



INTRODUCTION

UN MODÈLE DE MISE EN ŒUVRE DE LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES

Le second volume du rapport annuel 2009-2010 du commissaire aux langues officielles porte sur la conformité des institutions fédérales¹ à la *Loi sur les langues officielles*.

Ce volume traite des plaintes qu'a reçues le Commissariat aux langues officielles cette année et présente une analyse des bulletins de rendement de 16 institutions fédérales. Il inclut aussi un suivi de la recommandation relative à la langue de travail que le commissaire aux langues officielles formulait dans son rapport annuel de 2007-2008. Finalement, ce document expose les résultats de certaines vérifications et enquêtes menées en 2009-2010.

Les travaux du Commissariat indiquent que le message qu'adresse le commissaire depuis quelques années aux élus du gouvernement du Canada s'applique tout autant

aux institutions fédérales : pour assurer l'égalité du français et de l'anglais au Canada, chacune d'entre elles devra faire preuve de cohérence et de leadership.

D'abord, les institutions fédérales doivent se rendre compte qu'en servant le public en français ou en anglais, en créant un milieu de travail où leurs employés se sentent à l'aise d'utiliser la langue officielle de leur choix et en appuyant l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire², elles contribuent au dynamisme de chacune des composantes de la dualité linguistique. Inversement, en négligeant l'une ou l'autre des parties de la Loi, elles affaiblissent l'ensemble de la chaîne.

En matière de langues officielles, les institutions fédérales obtiendront les résultats visés seulement si elles tiennent compte de cinq grands éléments clés qui forment le cercle vertueux de la mise en œuvre de la Loi. Comme le montre le schéma¹, elles doivent faire preuve de leadership pour mettre en place les éléments ci-après.

¹ Dans l'ensemble du rapport, l'expression « institutions fédérales » est utilisée pour désigner les institutions fédérales et les organismes assujettis à l'application de la *Loi sur les langues officielles*.

² Dans l'ensemble du rapport, les communautés de langue officielle en situation minoritaire sont désignées par l'expression abrégée « communautés de langue officielle ».

problèmes chroniques en matière de service aux passagers francophones. Les administrations aéroportuaires ne comprennent pas, n'interprètent pas et ne remplissent pas leurs responsabilités linguistiques de la même façon. Malgré le rôle important du Commissariat, il ne faut pas oublier que l'examen de la manière dont le gouvernement respecte ses obligations prescrites par la *Loi sur les langues officielles* constitue une responsabilité partagée entre le Commissariat, les parlementaires et le public en général. D'autres aspects de l'application de la *Loi* reviennent à Patrimoine canadien et au Conseil du Trésor, et les sous-ministres et les chefs des organismes fédéraux sont de plus en plus responsables de s'assurer que leurs organisations respectent leurs obligations.

Lorsqu'elles font preuve d'un esprit de collaboration et qu'elles sont déterminées à aller au-delà d'une interprétation minimaliste de la *Loi*, les institutions fédérales peuvent réussir à faire de la dualité linguistique une valeur. C'est lorsque toutes les parties travaillent à se renforcer l'une et l'autre que surviennent les plus grands succès. Les échecs, pour leur part, résultent de lacunes en matière de connaissances, de leadership, de planification, de mise en œuvre ou d'évaluation. Il y a 40 ans, le Parlement a montré pour la première fois son engagement envers le principe de l'égalité des deux langues officielles du Canada en adoptant la *Loi sur les langues officielles*.

Cet engagement a été élargi et approfondi par les révisions de 1988, puis, il y a cinq ans, par les modifications à la partie VII. Les parlementaires de tous les partis ont recouru, individuellement, collectivement et en comités, à la *Loi* et au Commissariat pour promouvoir la valeur de la dualité linguistique. J'en suis au milieu de mon mandat et j'aimerais réitérer mon engagement à utiliser tous les outils dont je dispose (c'est-à-dire, les enquêtes, les vérifications, les études, les rapports, les discours et les témoignages au Parlement et les interventions devant les tribunaux) pour atteindre l'objectif de faire respecter la dualité linguistique et les communautés de langue officielle.



GRAHAM FRASER
COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES

qu'a CBC/Radio-Canada de consulter les communautés de langue officielle avant de prendre des décisions ayant un effet néfaste sur ces communautés. Dans ce cas, ayant conclu que CBC/Radio-Canada n'a pas respecté ses obligations, j'ai décidé de saisir la Cour fédérale de l'affaire.

Dans d'autres cas, lors d'évaluations et de vérifications d'institutions fédérales, nous avons adopté une approche plus ambitieuse que celle de répondre aux plaintes au cas par cas. Par exemple, notre enquête sur les plaintes concernant la cérémonie d'ouverture des Jeux olympiques d'hiver nous a poussés à réfléchir à la nature symbolique de la présentation du Canada aux événements de calibre international. Nous commençons déjà à préparer le terrain en vue des Jeux panaméricains et parapanaméricains qui auront lieu à Toronto en 2015.

De même, la vérification sur le système d'instruction individuelle et d'éducation du ministère de la Défense nationale a mené à une entente sur le besoin de modifier l'approche en place. L'expérience a été profitable pour l'institution, qui s'est engagée à améliorer ses processus et à régler les problèmes que nous avons décelés.

Cependant, d'autres institutions ont toujours de la difficulté à faire comprendre à leurs employés et à leurs locataires l'importance de servir le public dans les deux langues officielles. Air Canada a prouvé qu'elle était capable de relever le défi d'être le transporteur officiel des Jeux olympiques d'hiver en investissant les ressources nécessaires, mais il reste des

prévues par la Loi. Notre travail au Commissariat consiste à protéger et à promouvoir les droits linguistiques au moyen de certains outils : le traitement des plaintes, l'évaluation du rendement des institutions, la communication de nos préoccupations en public et en privé, la transmission de rapports au Parlement et l'intervention devant les tribunaux.

Le commissaire aux langues officielles est un agent du Parlement, c'est-à-dire un protecteur des valeurs qui transcendent les objectifs politiques et les débats partisans du jour. Ces valeurs comprennent l'utilisation responsable de l'argent des contribuables, l'intégrité des élections, la transparence, la protection de la vie privée, l'intégrité des employés fédéraux et des lobbyistes ainsi que, bien sûr, la dualité linguistique. Dans ce sens, tout comme la vérificatrice générale, le directeur général des élections, la commissaire à l'information, la commissaire à la protection de la vie privée, la commissaire à l'intégrité du secteur public, le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique et la commissaire au lobbying, j'ai le mandat de répondre aux questions et aux demandes des parlementaires concernant les droits des Canadiens ainsi que la responsabilité de travailler à changer le comportement des institutions fédérales qui ne respectent pas l'esprit et la lettre d'une loi.

Le traitement des plaintes a parfois de vastes répercussions. Comme nous l'expliquons dans le troisième chapitre du présent volume, lorsque CBC/Radio-Canada a éliminé la programmation en français à la station CBEF Windsor, nous avons reçu 876 plaintes. L'enquête a mené à un examen de l'obligation

action se répercute sur les autres en les renforçant : connaître (savoir ce qui est requis), vouloir (faire preuve de volonté et de leadership pour parvenir à un résultat), planifier (concevoir un processus clair pour y arriver), agir (mettre le plan en pratique) et vérifier (évaluer les résultats).

À première vue, cet enchaînement semble aller de soi. Il s'agit en fait d'un cheminement à la fois exigeant et enrichissant. Chaque étape dépend des autres. Le leadership n'est efficace que si ceux qui s'en inspirent possèdent la connaissance et l'information dont ils ont besoin pour planifier les mesures à prendre. Un plan ne fonctionnera pas sans la connaissance et le leadership pour le mettre en pratique. Sans la connaissance, la planification et le leadership, il devient futile de chercher à obtenir des résultats lors de la mise en œuvre d'un plan. Finalement, l'évaluation d'un processus n'engendrera que de la frustration et de l'amertume si personne ne l'a compris, désiré ni su comment le mettre en place.

Ainsi, le respect des droits linguistiques se compare au respect de la sécurité au travail. Aucun employeur responsable n'offre intentionnellement un milieu de travail dangereux, et aucun employé ne met délibérément ses collègues en danger. Pourtant, une inspection de sécurité s'avère souvent nécessaire pour qu'une institution constate que ses employés ne comprennent pas tous de la même façon les procédures d'urgence. De même, un examen du Commissariat aux langues officielles a souvent des conséquences saluaires pour une institution.

Il y a un an, nous avons célébré le 40^e anniversaire de la *Loi sur les langues officielles*, et il est clair que, même après quatre décennies, les objectifs, les modalités d'application et les exigences de cette loi restent mal compris.

Certains Canadiens croient encore que la *Loi* a pour objet de rendre tous les Canadiens bilingues et ils se servent de cette interprétation erronée pour essayer de prouver que la *Loi* a échoué. Au contraire, l'objectif de la *Loi* a toujours été de garantir que les Canadiens reçoivent les services du gouvernement fédéral dans la langue officielle de leur choix et que les communautés de langue officielle en situation minoritaire s'épanouissent.

Certains employés fédéraux pensent que l'offre active, c'est-à-dire le fait d'accueillir les Canadiens aux comptoirs, aux guichets ou aux barrières de sécurité avec l'expression « Bonjour, hello », est une pratique facultative à laquelle les employés bilingues s'adonnent selon leur bon vouloir. C'est faux. Il s'agit d'une obligation juridique que doivent remplir tous les employés. De leur côté, les employeurs sont tenus de fournir aux membres de leur personnel des directives claires sur la façon d'offrir les services aux Canadiens dans l'autre langue officielle même s'ils ne la parlent pas.

D'autres estiment qu'il revient au Commissariat d'appliquer la *Loi*. Non, c'est la responsabilité de chaque ministère, institution et organisme assujéti à la *Loi* (et de leurs chefs et gestionnaires) de s'assurer qu'ils respectent les exigences

DE LA CONNAISSANCE À L'ÉVALUATION :

UN CERCLE VERTUEUX POUR FAVORISER LA DUALITÉ LINGUISTIQUE

AVANT-PROPOS

C'est devenu un cliché de la théorie de la gestion : on ne gère bien que ce que l'on mesure. Mais qu'en est-il de l'intangible? Comment faire en sorte qu'une valeur canadienne comme la dualité linguistique soit adoptée par la fonction publique fédérale? Comment la mesurer et la gérer? Comment en faire un trait distinctif du milieu de travail fédéral, au même titre que le traitement équitable entre les sexes, l'environnement sans fumée et la sécurité au travail? Et comment se servir des exigences de la *Loi sur les langues officielles* pour amener les ministères, institutions et organismes fédéraux à délaisser leur vision littéraire de leurs obligations pour considérer la dualité linguistique comme une source d'identité et de fierté en milieu de travail?

La réussite n'est jamais le fruit du hasard. Elle nécessite compréhension, leadership, planification, exécution et évaluation, ou encore, comme nous l'exposons dans le présent rapport, un cercle vertueux dans lequel chaque



GRAHAM FRASER

39	Développer le réflexe partie VII
40	Le respect de la partie VII, ça se prépare
41	Prêcher par l'exemple
41	L'importance d'un suivi efficace
43	Des mesures correctives à imiter
43	Correction d'un problème majeur
43	Une institution à l'écoute
43	Une bonne planification pour mieux appuyer les entrepreneurs des communautés
45	Un appui à l'immigration dans les communautés francophones
45	La contribution des anglophones à l'histoire du Québec mise à l'honneur
45	L'incidence des décisions sur les communautés de langue officielle
46	Des « A » beaucoup trop rares
48	CONCLUSION
48	Un cercle vertueux
51	RECOMMANDATIONS
	ANNEXES
53	Annexe A : les plaintes recevables en 2009-2010
54	Annexe B : les bulletins de rendement de 16 institutions fédérales
54	Le contexte d'évaluation
56	Résultats des observations
58	Annexe C : résultats du Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux de 2008 sur la langue de travail pour les régions désignées bilingues
60	Annexe D : recours judiciaires clés auxquels participe le commissaire aux langues officielles
60	Recours visant CBC/Radio-Canada
61	Recours visant Air Canada
62	Annexe E : décisions importantes en matière de droits linguistiques
62	L'affaire VIA Rail
62	L'affaire Picard c. L'Office de la propriété intellectuelle du Canada et al.
63	

Redoubler d'effort	19
Respecter l'esprit de la Loi	20
Bien plus qu'un pictogramme	21

CHAPITRE 2

Langue de travail : Soyez lu, soyez entendu	22
---	----

Une vision à concrétiser	22
--------------------------	----

Des problèmes subsistent	23
--------------------------	----

Les causes du piétinement	29
---------------------------	----

Un manque de connaissances	29
----------------------------	----

Un leadership insuffisant	29
---------------------------	----

Une mauvaise planification	30
----------------------------	----

Un suivi inadéquat	31
--------------------	----

Des pratiques et des institutions à imiter	32
--	----

Des rappels qui rapportent	32
----------------------------	----

Une manifestation claire de leadership	32
--	----

Une planification rigoureuse : à la portée des petits organismes	33
--	----

Des institutions font preuve de créativité	34
--	----

Prendre le pouls des employés	34
-------------------------------	----

Soyez lu, soyez entendu

35

CHAPITRE 3

Vitalité des communautés et promotion des langues officielles : des « A » beaucoup trop rares	36
---	----

Les mesures positives : objectifs et mise en œuvre	36
--	----

Des résultats moins qu'exemplaires	37
------------------------------------	----

La stagnation des institutions fédérales	38
--	----

La promotion du français et de l'anglais : la responsabilité de toutes les institutions fédérales	38
---	----

TABLE DES MATIÈRES


AVANT-PROPOS DE GRAHAM FRASER	
De la connaissance à l'évaluation : un cercle vertueux	
pour favoriser la dualité linguistique	II
INTRODUCTION	
Un modèle de la mise en œuvre de la <i>Loi sur les langues officielles</i>	2
CHAPITRE 1	
Service au public : bien plus qu'un pictogramme	6
Les attentes des Canadiens	6
Des lacunes à combler	8
Les institutions fédérales manquent à l'appel	12
La <i>Loi sur les langues officielles</i> :	
parfois mal connue, souvent mal comprise	12
Quand la volonté n'y est pas	13
Le manque de planification :	
la cause fréquente de problèmes majeurs	15
Il faut savoir être à la hauteur	17
De l'importance d'assurer le suivi	17
Viser plus haut	18
S'inspirer de son expérience	19

MONSIEUR LE PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Ottawa

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 66 de la *Loi sur les langues officielles*, je sou mets au Parlement, par votre intermédiaire, le volume II du rapport annuel du commissaire aux langues officielles qui couvre la période du 1^{er} avril 2009 au 31 mars 2010. Le commissaire aux langues officielles,



Graham Fraser

MONSIEUR LE PRÉSIDENT DU SÉNAT

Ottawa

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 66 de la *Loi sur les langues officielles*, je sou mets au Parlement, par votre intermédiaire, le volume II du rapport annuel du commissaire aux langues officielles qui couvre la période du 1^{er} avril 2009 au 31 mars 2010.

Le commissaire aux langues officielles,



Graham Fraser

RAPPORT ANNUEL 2009-2010 : AU-DELÀ DES OBLIGATIONS, VOLUME II

LE COMMISSARIAT AIMERAIT REMERCIER
LES PHOTOGRAPHES SUIVANTS :

Pascal Arseneau

Paul Austing

Denis Bernier

Raymond Chiasson

Michael O'Shea

Jean-Sébastien Racine

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2010
No de cat.: SF1-2010-2
ISBN : 978-1-100-51841-1

Pour communiquer avec le Commissariat aux langues officielles
ou pour obtenir un exemplaire en média substitut,
composez sans frais le 1-877-996-6368.

www.languesofficielles.gc.ca

Imprimé sur

du papier recyclé





Commissariat
Office of the
Commissioner of
Official Languages
aux langues
officielles

AU-DELÀ DES OBLIGATIONS

RAPPORT ANNUEL 2009-2010
VOLUME II



